

**Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política
Mestrado em Ciência Política**

Giovana Rocha Veloso

**Clientelismo
uma Instituição Política Brasileira**

Brasília – DF

2006

GIOVANA ROCHA VELOSO

**Clientelismo
uma Instituição Política Brasileira**

Dissertação apresentada ao
Instituto de Ciência Política
da Universidade de Brasília,
como requisito à obtenção do
título de Mestre em Ciência
Política.

Orientador: Prof^o Dr. Paulo Kramer

**Brasília – DF
2006**

GIOVANA ROCHA VELOSO

**Clientelismo
uma Instituição Política Brasileira**

**DISSERTAÇÃO DEFENDIDA E APROVADA EM:
BRASÍLIA – DF, 11 /set/ 2006.**

BANCA EXAMINADORA:

1. Profº. Dr. Paulo Kramer (orientador)

Assinatura:_____

Nota:_____

2. Profª. Dr. Silvana Krause (membro externo)

Assinatura:_____

Nota:_____

3. Profº. Dr. Ricardo Caldas (membro interno)

Assinatura:_____

Nota:_____

4. Profº. Dr. Paulo Calmon (suplente)

Assinatura:_____

Nota: _____

Agradeço ao Instituto de Ciência Política da UnB por ter me dado a oportunidade de realizar o mestrado. Ao professor Paulo Kramer por ter sido o meu orientador. Ao CNPq por ter me financiado com bolsa de estudos. Agradeço ao Grupo de Pesquisa Interinstitucional: Por que Defender a Democracia? das universidades UFG/UCG/UFMT, pelos frutíferos diálogos que tive com parte de seus pesquisadores ao longo do mestrado. Agradeço os meus amigos: Thaís, Carol, Dumara, Juliana, Priscila, Fabrícia, Leonardo, Cláudio, Tânia, Rogério, Caetano, Hugo, Arquimedes, Frederico e minha irmã Letícia, por terem me ajudado a tornar minha estada em Brasília mais fácil e prazerosa. Aos meus pais Humberto e Graça pelo imenso apoio em todas as etapas de minha vida. Em especial, agradeço à Carmelita Freitas Felício, que me acompanha desde a graduação, tendo sido minha orientadora neste período, por ter lido toda a dissertação, sendo uma leitora atenta e que veio com suas observações a enriquecer ainda mais o meu texto.

*À minha amiga e mestre Carmelita,
com respeito, admiração e carinho.*

Os homens são realmente capazes de estabelecer um bom governo, com base na reflexão e na escolha. Eles não estão para sempre destinados a depender, para suas constituições políticas do ocidente e da força.

Hamilton.

RESUMO

O trabalho em questão trata da tentativa de identificar e compreender um dos fatores que comprometem o fortalecimento da democracia no Brasil, o clientelismo. O foco central do texto é saber como e se é possível consolidar instituições democráticas em um contexto em que valores conservadores e práticas da política tradicional são, ainda, profundamente arraigados. A hipótese que lanço é a de que o principal fator que garantiu a sobrevivência do clientelismo no atual período democrático é a sua naturalização no cenário político. Assim, parto da seguinte constatação: o clientelismo é uma instituição política no Brasil. E, como forma de se compreender a instituição clientelismo, e como esta se formou e se consolidou a partir dos novos marcos legais advindos da retomada da democracia no final da década de 1980, analiso o clientelismo sob três perspectivas. O seu lugar dentro da teoria democrática, a sua interação com fatores sócio-culturais brasileiros que deram estímulos para a perenidade das relações patrono–cliente, mesmo em cenários modernizantes, e em um último aspecto analiso a força do clientelismo para o ordenamento da arena política-legislativa. Desta forma, como meio de verificar empiricamente estas asserções, analiso os deputados federais com mais de quatro mandatos consecutivos. A conclusão é que as trocas clientelísticas bem sucedidas são uma garantia de sucesso político, na medida em que esta é capaz de adaptar-se ao novo marco institucional legal e dele tirar proveito para a sua permanência no jogo político.

Palavras-chave: democracia, clientelismo, deputados federais.

ABSTRACT

The work in subject treats of the attempt of to identify and to understand one of the factors that commit the invigoration of the democracy in Brazil, the clientelism. The central focus of the text is to know as and if it is possible to consolidate democratic institutions in a context in that conservative values and practices of the traditional politics are, still, deeply ingrained. The hypothesis that I throw is that the principal factor that guaranteed the survival of the clientelism in the current democratic period is its naturalization in the political scenery. Like this, I leave of the following verification: the clientelism is a political institution in Brazil. Like this, as form of understanding the institution clientelism, and as this it was formed and consolidated starting from the new marks legal come from the retaking of the democracy in the end of the decade of 1980. I analyze the clientelism under three perspectives: its place inside of the democratic theory, its interaction with Brazilian partner-cultural factors that gave incentives for the everlasting of the relationships patrono-client, even in modernizing sceneries, and in a last aspect I analyze the force of the clientelism for the organization of the politics-legislative arena. This way, as middle of verifying these assertions empirically, I analyze the federal deputies with more than four consecutive mandates. The conclusion is that the changes clientelistics well happened they are a warranty of political success, in the measure in that this is capable to adapt to the new legal institutional mark and of him to remove advantage for his permanence in the political game.

Key-words: democracy, clientelism, federal deputies.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
------------------------	-----------

CAPÍTULO I

CLIENTELISMO E DEMOCRACIA

LIMITES E POSSIBILIDADES	17
---------------------------------------	-----------

1.1 – CONCEITUANDO CLIENTELISMO	21
---------------------------------------	----

1.2 – DEMOCRACIA E CLIENTELISMO: É POSSÍVEL A CONVIVÊNCIA?.....	27
---	----

1.2.1 - <i>Clientelismo e democracia: limites</i>	29
---	----

1.2.2 – <i>Democracia e clientelismo: é possível uma articulação?</i>	33
---	----

CAPÍTULO 2

CENÁRIO POLÍTICO E INSTITUIÇÕES

A FORÇA DA TRADIÇÃO	47
----------------------------------	-----------

2.1 – DESENVOLVIMENTO DEMOCRÁTICO E INSTITUIÇÕES: UMA ABORDAGEM TEÓRICA	49
--	----

2.2 – A IMPORTÂNCIA DOS VALORES CULTURAIS NA FORMAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES	62
--	----

2.3 – O CENÁRIO POLÍTICO E O DESENHO INSTITUCIONAL BRASILEIRO	71
---	----

CAPÍTULO 3

COMPORTAMENTO POLÍTICO E

INCENTIVOS INSTITUCIONAIS: UM ESTUDO DE CASO 80

3.1 – SISTEMA ELEITORAL: INCENTIVOS FORMAIS E COMPORTAMENTO ESTRATÉGICO.. 83

3.2 – SISTEMA DE INCENTIVOS INTRAMUROS DO CONGRESSO NACIONAL: COOPERAÇÃO
VERSUS DESERÇÃO. 89

3.3 – APRESENTAÇÃO DO ESTUDO DE CASO 96

3.4 – ATRASO VERSUS MODERNIDADE: RELAÇÃO ENTRE DEPUTADOS, PREFEITOS E
SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA. 98

3.5 – ANTIGÜIDADE, PARTIDOS POLÍTICOS E EMENDAS AO ORÇAMENTO..... 106

3.5.1 – *Emendas ao orçamento.* 114

CONCLUSÃO..... 121

BIBLIOGRAFIA 125

ANEXOS..... 140

INTRODUÇÃO

A construção da democracia no Brasil passa, substancialmente, pelo amadurecimento e solidificação das instituições democráticas. Assim, considerando-se que as instituições são, as regras do jogo em uma sociedade e que abarca tanto as regras formais quanto as informais, pensar em uma construção da democracia é, indubitavelmente, pensar sobre qual signo institucional almeja-se ser influenciado, e influenciar, para que se consiga a materialização da democracia desejada. A necessidade, portanto, de compreender os mecanismos institucionais que engendram o sistema político brasileiro é o primeiro passo para o vislumbre de como, e em que instâncias dão-se esta solidificação.

A questão levantada, neste trabalho, está em identificar os fatores que comprometem o fortalecimento da democracia no Brasil. Para tanto, entende-se aqui democracia não só no seu sentido *stricto*, apontado por Schumpeter (1984: 328) em que o “método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor.” Todavia, o cenário brasileiro é problemático, na medida em que se têm pela frente duas grandes tarefas: consolidação das instituições democráticas e ampliação da cidadania que, invariavelmente, consubstancia-se pela dignidade humana. Assim, o sentido de democracia aplicado neste trabalho, mesmo que não esteja explícito em seu decorrer, está intimamente ligado à edificação de instituições que possibilitem ao homem transpor o limiar que o separa da sociedade e passe a compô-la, investindo-o de direitos e deveres, tornando-o, enfim, um cidadão. Afinal, citando Willy Brandt, “é preciso ousar mais democracia” (BRANDT, *apud* MARAVALL: 2003,10).

Desta forma, a pergunta central do trabalho é: como é possível (ou se é possível) consolidar instituições democráticas em um contexto em que valores conservadores e práticas da política tradicional são ainda profundamente arraigados? E uma segunda pergunta é: como a sobrevivência de arranjos políticos tradicionais em cenários modernizantes¹ não conseguiu solapar de todo este mesmo processo de modernização das instituições políticas?

A hipótese que lanço na tentativa de responder estas perguntas é de que o principal fator que garantiu a sobrevivência do clientelismo no atual período democrático é a sua aceitação cultural, ou naturalização, pelos principais atores que atuam no sistema político. Assim, para tentar compreender este cenário parto da seguinte constatação: o clientelismo é uma instituição política no Brasil e como uma instituição, mesmo que informal, uma das suas principais características está na capacidade de reduzir as incertezas, geradas por comportamentos imprevisíveis, e dada a sua eficiência de dirimir os conflitos, apresenta uma durabilidade relativa.

Assim, como forma de se compreender a instituição clientelismo, e como esta se formou e se consolidou a partir dos novos marcos legais advindos da retomada da democracia no final da década de 1980, analiso o clientelismo sob três perspectivas. O seu lugar dentro da teoria democrática, a sua interação com fatores sócio-culturais brasileiros que deram bojo e estímulos para a perenidade das relações patrono–cliente, mesmo em cenários modernizantes, e em um último aspecto analiso a força do clientelismo para o ordenamento da arena política-legislativa.

¹ Neste trabalho a definição de modernidade, mesmo que não esteja explícita em seu decorrer, aproxima-se da formulação de tipo ideal weberiano de racionalidade burocrática, em que a impessoalidade e a meritocracia são um dos seus fundamentos.

Desta forma, no capítulo 1 recomponho alguns aspectos da retomada da democracia no Brasil e uma das principais questões discutidas naquele período: até que ponto a nova democracia poderia resistir ao peso da história política (que tem tanto um legado populista quanto autoritário), ou ao peso da política tradicional que subverte o sentido democrático ao utilizar-se do sistema para favorecer e perpetuar uma elite tradicional no governo? E como se questiona Francisco Weffort (1985), se é de fato a democracia um sistema de administração de conflitos, é possível excluir a possibilidade de que a democracia venha a morrer dos mesmos conflitos que, em teoria, lhe daria vida?

Passado mais de uma década após a retomada da democracia, pode-se afirmar que a sombra de um retorno ao governo autoritário-militar já não ameaça mais. Todavia, há ainda resquícios, de nossa tradição política, que sobrevivem neste novo cenário institucional, e se de alguma forma este resquício atravança a democracia no Brasil, ainda não a enfraqueceu o suficiente para cairmos no segundo mal de nossa história política, o populismo. Diante desta constatação a pergunta que se faz é: como e por que a sobrevivência de arranjos políticos tradicionais em cenários modernizantes não conseguiu solapar de todo este mesmo processo de modernização das instituições política? Ou ainda, como princípios de liberdade, igualdade e soberania popular, promovidos pela ideologia democrática, convivem de forma não anacrônica com valores conservadores do arranjo clientelista, que por sua vez se pauta em um canal vertical de poder que tende a promover não a liberdade e a igualdade, mas sim a distinção, a hierarquização e o acesso controlado, por mecanismos não necessariamente meritocráticos, aos recursos de poder? É em torno de se buscar respostas para estas perguntas que se desenvolve o capítulo 1.

No capítulo 2, tento buscar explicações sócio-culturais para a aceitação natural na qual se dá o arranjo clientelístico no Brasil, que tão bem se expressa na frase, que se

tornou jargão, ‘ele rouba, mas faz’. Tomado o clientelismo como resquício, como um fenômeno social-tradicional, presume-se que este caminhará para o futuro, que continuará. É a força da tradição que molda os comportamentos dos atores envolvidos, limitando o rol de escolhas que estes poderão realizar, quando se traduz na resposta sempre pronta: “aqui sempre foi assim.”

Portanto, no segundo capítulo abordarei a força de nossas tradições político-cultural e social que contribuem para dar estímulos à sobrevivência e perenidade ao clientelismo, em um cenário político-institucional modernizante (clientelismo aqui percebido como um arranjo oriundo de nossas práticas políticas tradicionais). Para tanto, retomo algumas asserções a respeito de teorias macrosociais que objetivam explicar o subdesenvolvimento político em decorrência do atraso econômico. Em contraste com esta perspectiva, tomo fatores explicativos microsociais, como a perspectiva dos atores, tomando não só os *policy-makers*, mas também considerando o marco institucional e o contexto histórico, cultural e político de forma a compreender a naturalização das trocas clientelistas nos acordos políticos.

No capítulo 3, para dar maior validade e força à minha argumentação até então desenvolvida, parto para a sua constatação empírica. Como a literatura sobre este tema aponta, o sucesso destes arranjos e o que garante a sua sobrevivência é a manutenção do acesso controlado aos canais que disponibilizam recursos entre os diferentes mercados institucionais que o oferecem, particularmente entre o centro e periferia. Para ser eficiente e garantir o acesso restrito aos recursos, mantendo as trocas clientelísticas, este controle deve ser dominado por uma coalizão de elites que se reconhecem nos diferentes níveis da estrutura social.

Assim sendo, como forma de verificar empiricamente estas asserções, analiso uma elite política dentro do Congresso Nacional (que por si só já é uma elite) que são os deputados federais com mais de quatro mandatos consecutivos, ou seja, que tiveram sua permanência na Casa, renovada de 1987 até 2003, contabilizando cerca 10% dos deputados federais. O fator chave para a escolha deste objeto de estudo deu-se pela constatação das altas taxas de renovação da Câmara dos Deputados, que em uma pesquisa organizada por Wanderley Guilherme dos Santos (2002) aponta para uma taxa média de 53% no período de 1991 a 2002. A pergunta que surge diante deste quadro é: como esta minoria de deputados conseguiu garantir a sua reeleição consecutivamente por um período tão longo? Ou seja, que fatores incidiram como determinantes para a sua permanência na Casa?

Como instrumento de pesquisa incluiu um levantamento dos principais deputados com o auxílio das entrevistas e levantamento de dados quantitativos na Câmara dos Deputados. Para tanto, foram entrevistados quatro deputados que se enquadravam no perfil buscado; um de Goiás, um do Rio de Janeiro, um de São Paulo e um da Bahia. Também foram entrevistados dois prefeitos de cidades de Goiás e um do Rio Grande do Sul. Além disso, foram feitas duas entrevistas com consultores legislativos (servidores públicos que trabalham nas Comissões) e um técnico do Ministério das Cidades. O principal objetivo das entrevistas era o de conhecer e analisar os limites e as possibilidades dos arranjos clientelísticos não só para a sobrevivência política dos deputados, como também para o próprio andamento da política em si.

Espero que com esta discussão desenvolvida aqui possa iluminar a análise de como se reproduz e se perpetua à prática de clientela na esfera política brasileira. E, concomitante a isto, compreender uma das causas do hibridismo político brasileiro:

valores conservadores e autoritários convivendo de forma não anacrônica com instituições da democracia moderna.

CAPÍTULO I

Clientelismo e Democracia:

Limites e Possibilidades

“Os eleitores são uns chatos. Cem em cem pedem emprego, dinheiro ou bolsa de estudos. É desgastante”.

Deputado Gastone Righi (Veja, 22-4, 1992: 25)².

É recorrente na historiografia política brasileira a caracterização de um sistema político-cultural altamente arraigado a práticas autoritárias e violentas, que contribuíram para a formação de um sistema político em que a prática da democracia teve um caráter limitado³. Concomitante a isto, como aponta Florestan Fernandes (1981), atravessou-se a História sem rupturas radicais com o passado. Um dos efeitos disto aparece no descompasso entre os tempos da economia, da política e da cultura, que não se modernizaram conjuntamente.

² Citado por (AMES, 2003: 61).

³ Saes, em seu trabalho *Democracia e Capitalismo no Brasil*, analisa os três períodos democráticos no Brasil, 1889 – 1930, 1945 – 1964, 1988-..., e conclui que estes três períodos constituem-se como uma democracia limitada. A Primeira República mostrou-se limitada, por inviabilizar a efetiva alternância de diferentes partidos políticos à frente do governo e pelo fato de ter como representação política o “sistema de partido dominante”. O período democrático de 1945 - 1964 foi limitado por não haver ‘governos rigorosamente partidários’, pois a burocracia estatal toma para si a função de controle da vida partidária. A nova democracia brasileira, 1988 -..., vê-se limitada por uma combinação complexa de dispositivos sobreviventes da ditadura militar, como o fato da Constituição de 1988 ceder às Forças Armadas à prerrogativa de intervir politicamente a favor da ‘manutenção da ordem’, genericamente definida, sem que seja necessária a autorização prévia do Congresso. E de dispositivos constitucionais, como a medida provisória, que no contexto brasileiro contribuíram para a implantação de um hiperpresidencialismo.

O que se pode afirmar é que este descompasso, em um sentido mais geral, atravancou todo um processo de desenvolvimento e modernização mais abrangente, já que sem rupturas radicais o ‘velho’ confunde-se no ‘novo’. E é justamente esta simbiose, este consenso entre as ‘velhas’ e as ‘novas’ elites, que não propicia espaço para que outras formas de sistema de governo sejam tentadas. Porém, se por um lado este consenso fornece certa estabilidade ao sistema, pois gera um *continuum* nas regras diminuindo as incertezas, por outro lado dá margem para que antigos arranjos políticos possam permanecer neste novo cenário, como por exemplo o clientelismo que conseguiu sobreviver sob os marcos da democracia moderna.

Não é por outro motivo que os curtos períodos de democracia republicana, de 1889-1930 e de 1945-1964, não conseguiram resistir à força avassaladora dos golpes políticos encabeçados por uma elite econômica e política, que sempre utilizou este recurso quando sentia que os seus interesses estavam ameaçados. A recorrência a esta estratégia é observada na frase que se tornou famosa, dita no período da Revolução de 30 pelo então presidente de Minas Gerais, Antônio Carlos Ribeiro de Andrada: “façamos a revolução, antes que o povo a faça” (citado por FAUSTO, 2003: 327). estes fatores contribuíram para que “o Estado, assim, pela cooptação sempre que possível, pela violência se necessário, resistisse a todos os assaltos” (FAORO, 1998: 748). A forma encontrada pela elite para garantir a sua manutenção no poder, mesmo após atravessar um período de crise, encontra-se na resposta clássica dada pelos grupos dominantes quando em situações de instabilidade: “se a democracia ameaça o poder, elimine-se a democracia” (WEFFORT, 1978: 43).

Todavia, os golpes políticos, apesar de cercearem as liberdades políticas dos cidadãos e recorrerem ao uso da violência sistematizada, utilizaram com sucesso o discurso e a ação de um projeto desenvolvimentista de industrialização que garantiu, por

certo período, o apoio popular ao governo golpista. Abrigado, então, pela ideologia de progresso e de desenvolvimento, o regime militar promoveu altas taxas de crescimento econômico, industrial e tecnológico, na forma de uma ‘revolução branda’. O que contribuiu para a formação de uma classe média maior e o aparecimento de uma classe de trabalhadores mais organizados, bem como a formação de uma classe de administradores que passou a reivindicar do Estado, maior atenção para as questões financeiras, controle fiscal e eficiência administrativa.

Assim, se por um lado, a sociedade brasileira tornou-se mais complexa, com exigências de maior transparência e acessibilidade na esfera pública, por outro lado, é notório que o Brasil entrou na década de 1980 com sérias dificuldades econômicas, personificadas pela alta taxa de inflação, crise da dívida externa e estagnação das taxas de desenvolvimento. Com o esgotamento do projeto militar de desenvolvimento, não só a economia, mas também a política, entraram em uma profunda crise. Desta forma, após a falência do projeto desenvolvimentista industrial de substituição de importações, a transição para a democracia e sua instauração surgiu como a melhor solução para os problemas tanto econômicos quanto de instabilidade política e social, já que havia uma perda de legitimidade ‘material’ do regime com o esgotamento do ciclo de crescimento acelerado do PIB, característica do período do chamado ‘milagre econômico’ (LAMOUNIER, 1990). Somado a este quadro de ‘crise’ de legitimidade, segundo Walder de Góes e Aspácia Camargo (1984), havia a percepção dos líderes do regime autoritário que sua longa permanência no poder estava provocando uma partidarização das Forças Armadas, ameaçando o profissionalismo da organização militar, que é baseado na hierarquização e disciplina de quadros.

Desta forma, na década de 1980, a questão premente era restaurar a governabilidade⁴ em um cenário, agora, mais complexo. Assim, a retomada da democracia surgiu no cenário político brasileiro como a instância política capaz de investir o estado de autoridade legítima com poder de construir e mediar um consenso, entre os principais atores políticos, em torno da necessidade de controle econômico, abertura política e da importância de se buscar uma resolução mais imediata para os problemas sociais.

Na realidade, a pergunta central no período de transição era se o Brasil estava preparado para manter estável o sistema democrático. Há de se considerar que o perigo do retorno ao autoritarismo era real, na medida em que é justamente em períodos de instabilidade que há maior possibilidade para que este tipo de governo possa emergir. Neste sentido, a questão formulada por Francisco Weffort é bastante pertinente:

se for verdade que a democracia nasce dos conflitos emergentes na sociedade, e se tem que ser entendida como um sistema de administração de conflitos, pode-se excluir a possibilidade de que, uma vez mais, em nossa história, ela venha a morrer dos mesmos conflitos que, em teoria, deveria dar-lhe vida? (WEFFORT, 1985: 75).

A questão, então, é saber até que ponto a nova democracia poderia resistir ao peso da história política (com seus legados de populismo e autoritarismo), ou ao peso da política tradicional que subverte o sentido democrático ao utilizar-se do sistema para favorecer e perpetuar uma elite tradicional no governo.

⁴ Segundo Castros Santos, o papel das agências internacionais de financiamento foi de suma importância no fomento da idéia de *good governance* tão em voga, em que “é a maneira na qual o poder é exercido no gerenciamento dos recursos econômicos e sociais de um país para o seu desenvolvimento” *. Neste sentido, *good governance* passa a ser requisito indispensável para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e também direitos humanos (...), [sendo que as agências, FMI e Banco Mundial consideravam] que ‘all good things go together’ [as boas coisas caminham juntas], ou seja, uma vez garantida a retomada do crescimento econômico com a ajuda dessas agências, o desenvolvimento político – vale dizer, o desenvolvimento de instituições democráticas – e a equidade social fluiriam naturalmente”(Op.cit,1997: 341).

* (tradução da autora, doravante T.A).

A pergunta que se faz diante deste cenário é: como e por que a sobrevivência de arranjos políticos tradicionais em cenários modernizantes não conseguiu solapar de todo este mesmo processo de modernização das instituições políticas? Ou ainda, como os princípios de liberdade, igualdade e soberania popular, promovidos pela ideologia democrática, convivem de forma não anacrônica com valores conservadores do arranjo clientelista que, por sua vez, se pautam em um canal vertical de poder que tende a promover, não a liberdade e a igualdade, mas sim a distinção, a hierarquia e o acesso controlado, por mecanismos não necessariamente meritocráticos, aos recursos de poder?

É, portanto, na busca de respostas a estas perguntas que se direciona este capítulo. Todavia, antes de orientar mais especificamente a argumentação para este fim, considero necessário uma pequena discussão sobre o conceito de clientelismo.

1.1 – Conceituando clientelismo

Como aponta Avelino Filho (1994), o conceito de clientelismo foi desenvolvido pelos antropólogos como forma de desenhar as relações de poder pessoal em pequenas comunidades. Em muitos destes textos o foco principal se encontra nas trocas de favores que de alguma forma dá sentido às relações de hierarquia social e de poder dentro da comunidade. É recorrente nestes textos o uso do termo dádiva para conceituar estas trocas⁵.

A principal função da dádiva é criar laços entre as pessoas a partir de trocas de favores ou presentes sem um interesse específico de cálculo. Seguindo Jaques Godbout (1999: 29) “qualifiquemos de dádiva qualquer prestação de bem ou de serviço, sem garantia de retorno, com vistas a criar, alimentar ou recriar os vínculos sociais entre as

⁵ Para saber mais: Marcel Mauss. (2003). *Ensaio sobre a Dádiva*.; Maurice Godelier. (2000). *Enigma da Dádiva*.; Jacques Godbout. (1999). *O Espírito da Dádiva*.

pessoas”. Neste sentido, é importante notar o fenômeno da reciprocidade nesta relação. E como aponta Marcel Mauss (2003), em seu texto hoje um clássico, o retorno também tem que ser revestido de uma roupagem de gratuidade, formando, assim, um ciclo de dar e receber, em que “o interesse e o desinteresse explicam igualmente essa forma de circulação” (MAUSS, idem: 51). Portanto, o que caracteriza a dádiva é o implícito, o não-dito, o universo de regras não-formuladas formalmente que, porém, todos os participantes da situação conhecem e respeitam.

É interessante notar algumas semelhanças entre a dádiva e o clientelismo. Ambos são fenômenos que se reportam a regras não formalizadas que implicam em dar e receber garantias, estabelecendo assim certa estabilidade e perenidade ao convívio social. E ambos são fenômenos que necessitam de alguma confiança entre os participantes para que o retorno possa acontecer, fomentando, assim, algum tipo de ‘pessoalidade’ na relação.

A diferença está em que, primeiro, ao contrário da dádiva, no clientelismo os participantes não se localizam no mesmo patamar de hierarquia de poder, ou seja, as trocas clientelistas se desenvolvem entre desiguais, e assim tanto o ato de dar quanto o de receber também possuem valores distintos. Segundo, nunca as trocas clientelistas se dão desinteressadamente. Tanto o patrono quanto o cliente são sabedores de quais os meios que possuem para conseguir chegar ao objetivo desejado (os clientes, meio - o voto, objetivo - benefícios públicos; os patrões, meio - a promessa, objetivo - sobrevivência política). E terceiro, embora a dádiva e o clientelismo se encontrem inseridos dentro de um ciclo de reciprocidade a retribuição no clientelismo, principalmente por parte do patrão, tende a promover um desequilíbrio na relação de modo a colocar o cliente em situação de dívida e gratidão para com este.

Embora, as relações clientelistas sedimentem relações verticais de poder, ao contrário da dádiva, que se dá de forma horizontal, necessariamente para que a hierarquia de poder possa existir, o clientelismo tem, necessariamente, que gerar um mínimo de confiança e certeza entre os seus participantes. Assim, como apontam vários autores (AVELINO FILHO, 1994; GAY, 1998; EISENSTADT; RONIGER, 1984) o sucesso e o que possibilitou a perenidade da relação clientelista foi a sua capacidade de resolver os conflitos dentro da sociedade onde os recursos são escassos, alocando os benefícios de forma a gerar um mínimo de aceitação entre os participantes. Não é por outro motivo que

o funcionamento de uma suposta institucionalidade clientelistas exige que se ofereçam garantias mínimas de continuidade de maneira a gerar alguma certeza, alongar as expectativas e ordenar as demandas. Se o clientelismo fosse dotado apenas de uma lógica desagregadora e particularista, e essa lógica fosse levada até o fim, ele deixaria de existir. Pois, não há como ordenar apenas interesses específicos e urgentes, indivíduos cínicos e egoístas. A confiança e a cooperação seriam impossíveis e o mundo, incerto e hobbesiano (AVELINO FILHO, 1994: 228).

Que o clientelismo promove estabilidade nas relações sociais e políticas é certo. A questão é: mas que tipo de estabilidade? Antes de responder a esta pergunta reporto-me a Robert Gay (1998), que no seu texto *Rethinking Clientelism*, defende que a prática clientelista deve ser revista no Brasil pelos seus estudiosos, em muito porque esta é bastante associada a uma imagem rural e a um passado distante. Apesar de, nesta afirmativa, o autor confundir conceitos de clientelismo com coronelismo⁶, esta revisão deve necessariamente ser feita, principalmente porque “sob certas circunstâncias, clientelismo articula um positivo papel, e em grande parte, desconhecido no processo da consolidação democrática” * (GAY, idem: 7). O argumento desenvolvido para dar peso a esta afirmativa é o de que, de alguma forma, presta-se atenção nas demandas da

⁶ Para mais referências sobre a discussão desta distinção ver: CARVALHO, J. 1997. *Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo. Uma discussão conceitual*.

população mais pobre neste processo, se se considerar que no passado não muito distante da história brasileira estas demandas sequer eram ouvidas pelos governantes. Assim, é de se notar que, apesar do clientelismo não ser a forma mais democrática de promover a cidadania

infelizmente, isto significa que a forma no qual os elementos menos privilegiados da sociedade brasileira participam no processo político tem sido de uma frugalidade curta. Isto também significa que ao invés de serem percebidos como agentes de mudança social e política, o pobre, essencialmente, é responsabilizado por tudo (GAY, 1998: 18)*.

O argumento do autor peca ao não enfatizar a forma e os meios utilizados para que as demandas da classe desfavorecida cheguem aos agentes do governo, pois além de não estimular a formação de uma consciência de classe (CHUBB, 1982), a institucionalização do clientelismo tem reforçado a fraqueza da organização popular, principalmente quanto à formação de capital social (MAINWARING, 1999). Além disso, deve-se notar o elemento desagregador do clientelismo que ocorre no momento em que o seu equilíbrio é rompido, quando os seus elos institucionais formais não conseguem mais oferecer perspectivas de benefícios aos seus clientes, promovendo uma fragmentação entre as elites e, portanto, perdendo “o seu potencial de inclusão, o que acirra cada vez mais a competição desregulada pelos gastos governamentais” (AVELINO FILHO, op.cit: 231). Assim, a estabilidade promovida pelo clientelismo é aquela que exige um certo grau de organização e coordenação entre as elites de modo a manter as reivindicações da população em um nível mínimo. Portanto, para que não haja um aumento de demandas e do seu grau, o que inviabilizaria a capacidade de se cumprir às promessas de benefícios, desarticulando a manipulação das esperanças populares. O que, por outro lado, poderia vir a provocar tal competição entre as elites

* (T.A).

• (T.A).

que não mais se realizariam as trocas de favores intra-elite necessárias para a manutenção do arranjo clientelista.

Diante deste cenário uma questão pertinente a saber é o que acontecerá aos acordos clientelistas quando as promessas não mais puderem ser atendidas? O que acontecerá quando, em um quadro de modernização, as demandas da população se tornarem mais complexas a ponto de não se encaixarem nos padrões clientelistas, ou quando estas mesmas promessas já estiverem desacreditadas a ponto de não mais convencerem?. Será, então, o fim do clientelismo?

Existe uma vasta literatura sobre estas questões. Com duas vertentes: uma que afirma que o clientelismo é uma forma de atraso político, tendente a ser eliminado à medida que a sociedade caminha para um estado poliárquico,⁷ e outra que afirma que, mesmo com a abertura política, a universalização do voto, o surgimento de novos canais de participação política, o aumento da competição política e da sua pluralização, novos arranjos políticos poderão ser engendrados de modo a, ainda, permitir a relação clientelista⁸. Farei agora uma breve apresentação das duas vertentes.

Bendix (1996), aponta que a relação clientelista pode ser encarada como um traço de atraso cívico, da incompleta instauração da cidadania. De saída, observa-se que a troca clientelista tenderia a desaparecer à medida que a modernização da sociedade, conjuntamente com o alargamento dos direitos civis e políticos a um maior número de pessoas, viria a tornar obsoleto e desnecessário esse tipo de relação.

Ao observar a formação de capital social, Robert Putnam (2002), percebe que, por esse tipo de troca dar-se vertical e assimetricamente, não há ambiente para o

⁷ Ver: Jonathan Fox (1994); Bendix (1996); Robert Putnam (2002).

desenvolvimento de organização grupal e de solidariedade horizontal, que impede, desta forma, a eficácia das instituições. Isso porque, é via sistemas horizontais de participação cívica que as pessoas, em um grande número de casos, resolvem dilemas de ação coletiva. Assim, quanto mais horizontal for a estrutura social melhor o desempenho das instituições. O clientelismo, ao contrário, vem a atrapalhar esse sistema. Pois, “dois clientes do mesmo patrono, sem vínculos diretos, nada têm que hipotecar um ao outro” (PUTNAM, 2002: 104), não gerando assim laços de solidariedade e confiança entre as pessoas pertencentes desta sociedade, fatores estes que são cruciais para o fortalecimento da democracia. Portanto, a caracterização da troca clientelista é intrinsecamente uma relação de dependência, e não de reciprocidade.

Jonathan Fox (1994) analisa que o sucesso do clientelismo de Estado sempre se deveu à incorporação dos pobres dentro dos programas assistenciais. Na América Latina, o processo de abertura política que ocorreu no final da década de 1970 e início dos 1980, acarretando a ascensão política do movimento estudantil, do novo sindicalismo e dos movimentos sociais, possibilitou à sociedade civil organizada novos canais para expressar sua autonomia e rejeitar a oficial subordinação. Todavia, a troca clientelista não desapareceu do cenário social e político por completo. Com o arrefecimento do poder autoritário tradicional, este transitou para o que Fox chama de semiclientelismo, na medida em que a troca clientelista ainda existe. Mas, houve a entrada de novos atores no cenário político, tais como novos partidos políticos e movimentos da sociedade civil, além de uma erosão das formas de controle do voto com mais vigilância sobre o processo eleitoral, de modo a evitar fraudes, o que permitiu ao arranjo político corporificar-se em um sistema mais pluralista e competitivo. Assim, o

⁸ Ver: Maria Isaura de Queiroz (1969); Eli Diniz (1982); José Murilo de Carvalho (2003); Eric Wolf (2004). Francis Hagopian (1994); Robert Gay (1998); Paulo d'Ávila Filho (2000).

semiclientelismo seria uma modernização das antigas práticas do autoritarismo tradicional, ou ainda, uma fase de transição entre o clientelismo e a cidadania.

Neste sentido, seguindo a segunda abordagem de clientelismo apontada acima, Eric Wolf (2004) observa que numa sociedade complexa e institucionalizada, patrão age como um intermediário entre a instituição e a pessoa (observa-se que nesta sociedade, apesar de haver instituições formais, estas não conseguiram otimizar suas funções, havendo, portanto, uma fraca institucionalização das relações sociais). Contudo, nesta relação, o poder do patrão sobre o cliente é reduzido, se comparado com outras sociedades unilineares. Assim sendo, não se formam sólidos laços de lealdade, como nas sociedades onde inexitem instituições formais fortes. Portanto, mesmo havendo um fraco rendimento institucional, é este que irá permitir a constituição de outras redes de dando margem para que clientes possam passar de uma órbita de influência para outra, à medida que seus interesses não são mais atendidos.

1. 2 – Democracia e Clientelismo: é possível a convivência?

O ideal democrático está assentado em três pilares centrais: a igualdade, a liberdade e a soberania popular. Desta forma, somos iguais na medida em que as instituições democráticas atribuem o mesmo valor a todos os cidadãos, na medida em que se é livre para determinar e ordenar seus interesses e preferências, e quando os interesses do povo prevaleceram soberano nas orientações do governo.

Este ideal, é um legado iluminista, de autores como Rousseau quando, em *O Contrato Social*, expõe o conceito de vontade geral como guia das ações do governo. Rousseau percebe que, apesar de todos os homens terem nascidos iguais, aquele que detém os instrumentais da força obrigará os outros, pelo terror da punição, à obediência.

Todavia, a força não é a base do direito, ela não produz elos legítimos entre os homens capazes de ordenar uma sociedade livre. Assim, para Rousseau, “só restam as convenções como base de toda a autoridade legítima existente entre os homens.” Firmada a convenção, cada um contrata consigo mesmo e com todos ao mesmo tempo. Assim, “cada um, unindo-se a todos, só obedece contudo a si mesmo, permanecendo assim, tão livre quanto antes”, pois se estará obedecendo as leis que realmente deseja, da qual fez parte na sua formulação, encontrando aí a verdadeira liberdade.

Entretanto, para que a vontade geral tenha ressonância na soberania popular, é necessário ao homem ser livre, pois conforme este pensador, “renunciar à liberdade é renunciar à qualidade de homem, aos direitos da humanidade, e até aos próprios deveres.” Segundo, é necessário uma igualdade aproximada dos bens econômicos entre as pessoas, para que “nenhum cidadão seja suficientemente opulento para poder comprar um outro e não haja nenhum tão pobre que se veja constrangido a vender-se.” Terceiro, a vontade geral deve ser soberana, indivisível e inalienável, de modo a garantir o ordenamento jurídico do Estado⁹. Dito isto, o ideal de governo para Rousseau é aquele em que zela pela liberdade e pela igualdade e que promove a autonomia do indivíduo, dando a este a real consciência e conhecimento para participar na esfera pública, tendo como principal interesse a guarda do bem comum.

Se Rousseau - um dos principais mentores intelectuais da revolução francesa - concebe esta sociedade imaginária, fundada sobre os ideais de liberdade e soberania, Tocqueville, em *Democracia na América*, ao analisar uma nova sociedade, agora real,

⁹ Apesar de Rousseau elogiar as virtudes da democracia, o autor duvida da sua aplicabilidade real. Isto porque, na democracia o Soberano (Legislativo) se confunde com o Governo (Executivo) : o povo não só vota as leis, como também determina as medidas particulares a ela cabíveis. Como Montesquieu, Rousseau observa que não seria prudente, devido aos vícios humanos, atribuir autoridade de execução àquele que formula as leis. Além disso, a representatividade, exigida pela democracia em grandes territórios, em muito retira deste governo o seu potencial e vigor. O que Rousseau observa é que “se

onde seus fundadores sofreram influência da Revolução Francesa e foram herdeiros do Iluminismo (*Aufklärung*) percebe que não é mais o ideal de liberdade que movimenta a nova Nação americana, e sim a igualdade. É a igualdade que fornece a primeira ligação entre os homens, e é este princípio que, na democracia, coloca os homens lado a lado.

Não é por outro motivo que “a igualdade confere naturalmente aos homens o gosto pelas instituições livres” (TOCQUEVILLE, 1969: 62). E são estas instituições que fomentam a solidariedade na sociedade, pois “lembram a cada cidadão, e de mil maneiras, que ele vive em sociedade; a cada instante imprimem em seu espírito a noção de dever, assim como do interesse dos homens revelarem-se úteis a seus semelhantes” (idem, 228). Neste sentido, a igualdade faz com que os interesses da maioria sejam soberanos na democracia, e como remédio para os seus males, a tirania da maioria, a única solução viável é a liberdade política. Desta forma, a democracia fomenta a paixão pela igualdade que, por sua vez, exige instituições políticas livres para que a soberania popular seja respeitada e exercida.

1.2.1 - Clientelismo e democracia: limites

Assim posto, a convivência da democracia com as práticas de clientelismo subverte os ideais democráticos, na medida em que constrange e reduz o seu potencial baseado na premência dos ideais de igualdade, de liberdade e de soberania popular. Isto porque, o clientelismo é uma relação que *a priori* funda-se em trocas de ‘favores’ entre desiguais, estabelecendo uma corrente de poder vertical altamente hierarquizada e organizada por uma elite que não se intimida frente às instituições políticas livres para fazer valer seus próprios interesses.

existisse um povo de deuses, este governar-se-ia democraticamente. Governo tão perfeito não convém aos homens”.

Nessa relação, os seus participantes são desiguais porque a hierarquia de poder e a manutenção desta é fundamental para a sua sobrevivência. No clientelismo, aquele que detém o acesso os recursos públicos é a pessoa que decide a quem lhe é interessante destinar estes recursos. E ao deter este tipo de poder, e sabendo fazer ‘bom uso’ dele, não só a sua autoridade cresce perante aos seus iguais, como também os símbolos de *status* e diferenciação tendem a impressionar os seus ‘contemplados’.

Assim, o clientelismo vai construindo campos de poder vertical, em que o princípio fundamental é a forma diferenciada e distinta de acesso e distribuição de recursos entre cidadãos de uma mesma sociedade. Desta forma, o clientelismo traz em si o germe de uma potencialidade capaz de abalar os três pilares valorativos da democracia, à medida que classifica os cidadãos entre aqueles que têm ou não a liberdade de acesso aos recursos. Isso causa não só instabilidade na forma com que os recursos são alocados, podendo gerar má distribuição deste e atendimento desigual aos cidadãos nos órgãos burocráticos, como também desvirtua o que seria um direito em ‘favores’ e privilégios.

A relação clientelista se dá sobretudo na troca de apoio político-eleitoral por ‘ajuda’ para se ter acesso à burocracia estatal. Para tanto, as relações pessoais, o compadrio e a lealdade para com algum político, tornam-se imprescindíveis para se ter um atendimento médico na capital, ou um emprego na escola municipal, e, para consegui-lo deve-se passar antes pelo gabinete de algum vereador ou deputado e pedir o ‘favor’.

Por outro lado, os políticos exercem um poder que extrapola o seu poder legislativo, pois intervêm decisivamente na distribuição de cargos públicos, priorizando não aspectos de mérito, mas sim de conveniências políticas; na distribuição dos recursos

econômicos, concedendo, por exemplo, a uma determinada empresa a permissão para a construção de obras públicas; e subverte os interesses da comunidade ao priorizar um aspecto das necessidades da população na formulação de programas de caráter exclusivamente assistencialista.

A utilização da máquina burocrática estatal e as suas relações pessoais são instrumentos que, somados, dão ao político maior autoridade para fazer promessas à população como um todo e, individualmente, para atender a um pedido. É este mesmo poder que o respalda para punir um adversário, com ameaça de prejudicar ou atrasar os seus interesses, bem como a assertiva ou a negação de patrocinar determinada empreitada, que gera um poder adicional garantindo o prestígio e o poder do político local, quando este é um político da situação.

O clientelismo, como vimos observando, tende a manter as demandas da comunidade em um nível individual, atomizado e principalmente pontual e de caráter imediatista. O que impede também, a formação de laços de solidariedade social, obstruindo o livre acesso de grupos organizados da sociedade a ter voz ativa a fim de exigir os seus direitos, substituindo esta conexão autônoma da sociedade pela relação mediada pelos políticos, entre clientes e serviços burocráticos e amarrando as pessoas à tradicional troca de favores por apoio político.

Diante do atual cenário político brasileiro, o que se percebe é que “o clientelismo se manteve forte no decorrer de períodos democráticos, não definhou durante o período do autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política” (NUNES, 1999: 33). Neste cenário, constata-se a presença de um hibridismo sóciopolítico: a perpetuação de um autoritarismo social (a percepção de que os laços pessoais sobrepõem-se à

‘*meritocracia*’ e que estes mesmos laços em muitos casos ultrapassam a própria lei; e uma disposição entranhada na sociedade brasileira a manter a estratificação da hierarquia social que fomenta a desigualdade, exemplificado tanto pelo *jeitinho* brasileiro, quanto pelo famoso ‘você sabe com quem está falando?’ (DAMATTA, 2000), em contraste com a necessidade de se construir instituições legais que possam dar fundamento e base para a democracia política nascente).

Neste cenário, a permanência de arranjos da política tradicional emperra a solidificação de laços de confiança e solidariedade entre as pessoas, na medida em que fomenta a desigualdade de acesso aos recursos e mantém as reivindicações populares ao nível egoísta-individual, não dando margem para que discussões a respeito do cuidado e preservação dos bens-públicos tenham visibilidade e premência na elaboração da agenda de políticas públicas.

Desta forma, o que se tem é que, o estabelecimento dos ideais de igualdade, liberdade e soberania popular, em um nível ideológico, na democracia representativa, tende a gerar cidadãos, em sua forma mais radical, que se comportam como consumidores e, por isso mesmo, tendem a se preocupar exclusivamente com interesses que os tocam individualmente, sem se preocupar com o destino dos outros e dos bens coletivos. Assim, sem o fomento de laços de confiança e solidariedade entre as pessoas, não há incentivos para o desenvolvimento de capital social que dê suporte a uma forma de democracia mais ampla, em termos de participação política.

1.2.2 – Democracia e clientelismo: é possível uma articulação?

Não é possível desconsiderar os limites entre a democracia real e os valores utópicos dessas formulações e as suas implicações no ordenamento político-legal do Estado democrático, bem como a necessidade de a democracia real de atender e administrar conflito de interesses em um ambiente de recursos escassos. Diante deste cenário, no sentido de se desenhar uma democracia possível, as atenções voltam-se para a democracia como método de escolha dos governantes via sufrágio popular, que é o foco central dos principais teóricos da democracia na atualidade.

Assim o é , por exemplo, para Schumpeter (1984: 328) quando afirma que o “método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”. É assim também para outros teóricos influenciados por Schumpeter como Giovanni Sartori, Norberto Bobbio e Robert Dahl, entre outros.

Para Sartori, a democracia torna-se mais visível nas eleições, já que “o poder de eleger é *per se* uma garantia mecânica da democracia [...]. Nesse caso, as eleições são o meio para um fim – sendo o fim um ‘governo de opinião’, isto é, um governo sensível e responsável perante a opinião pública” (SARTORI, 1994: 124). Já Bobbio, herdeiro de uma tradição jurídico-normativa, volta suas atenções para a perenidade e a legitimidade dos procedimentos em que as decisões na democracia são tomadas, visto que esta é “caracterizada por um conjunto de regras que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*. [...] No que diz respeito às modalidades de decisão, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria” (BOBBIO, 1986: 18-19).

Por outro lado, Dahl ao discutir a importância da instauração de regras na manutenção da democracia (poliarquia) as correlaciona ao grau de segurança mútua que é capaz de proporcionar às partes competidoras no mercado político. Este grau é assim medido: “quanto mais baixos os custos da tolerância [da oposição pelo governo], maior a segurança do governo. Quanto maiores os custos da supressão [da oposição pelo governo], maior a segurança da oposição” (DAHL, 2005: 37). Assim, pode-se medir o grau de democracia em um país a partir dos níveis de contestação pública e de participação política proporcionados por este sistema.

O nexos comum entre essas teorias encontra-se no método democrático. Este nada mais é do que um procedimento para a seleção de líderes, em um ambiente competitivo com periodicidade das eleições, destinado a escolher uma elite que irá tomar as principais decisões nacionais, sendo tais líderes sensíveis aos interesses dos cidadãos e também, em última análise, controlados por estes. Neste modelo, a igualdade refere-se ao peso igualitário dos votos (*one man, one vote*) e a liberdade ao ato de ser livre para escolher seu candidato e a soberania popular queda-se suspensa pela representatividade. Neste modelo, como afirma Carole Pateman (1992: 25) “o nível de participação da maioria não deveria crescer acima do mínimo necessário a fim de manter o método democrático (máquina eleitoral) funcionando”.

A inviabilidade de participação das massas de forma direta e efetiva neste sistema é apontada pelos seus próprios teóricos. A participação ampla na tomada de decisões sobre políticas públicas relevantes, torna-se difícil em razão do grande número de participantes, o que acarreta problemas de coordenação de ação coletiva. Além disso, não é um único voto que mudará o rumo de uma eleição, sabendo disso que o eleitor não se sente estimulado a ir às urnas votar, o que tende a diminuir o grau de uma participação ‘consciente’ no momento do voto.

Como afirmam Willian Mitchell e Randy Simmons (2003: 114), “tal é o paradoxo da participação: quanto mais eleitores participam, menor o poder ou o valor do voto individual”. Acompanhando esta constatação, Sartori aponta que “a sua intensidade [da participação] – isto é, autenticidade e efetividade – são *inversamente proporcionais* ao número de participantes. [...] À medida que o denominador aumenta, a ‘parte’ (a cota, o peso, a importância) de cada participante diminui na mesma proporção” (op.cit:159).

Porém, como afirma Sartori, é que a teoria dominante de democracia ainda assim ressalta a importância da participação popular no sistema político, principalmente quando ela caminha para a valorização da formação de conselhos municipais, associações de moradores e outros canais mediante os quais a sociedade civil organizada possa ter as suas reivindicações e demandas ouvidas pelo governo. Neste sentido,

o que se afirmou [de acordo com o até agora exposto] foi que a magnitude aumenta e, na medida em que percorremos toda a distância situada entre os pequenos grupos até o nível do sistema político, a participação não explica a democracia representativa, nem tem condições de sustentar o seu edifício por inteiro. [...] E a tentativa de reconstruir a teoria de democracia participativa com base no conceito de participação é frustrada pelo fato de ‘participação’ nunca ser definida e escapar incessantemente por entre os dedos, ou nos deixar com a democracia dos pequenos grupos e eventualmente com uma teoria (e prática) de vanguarda do pequeno grupo ativo e intenso (SARTORI, idem: 160-161).

A questão é que, na democracia, as eleições têm caráter *sine qua non*. Pois, é por meio desta que serão escolhidos os líderes que irão representar os anseios de uma comunidade. A principal questão é que, apesar de ter sido eleito pelo voto dos cidadãos é o representante, e não o representado, quem irá escolher quais políticas públicas levar a cabo. Impotente frente a esta situação, resta ao eleitor utilizar o seu voto como

instrumento de punição ou recompensa pelo comportamento e pelas decisões tomadas pelos políticos.

Para tanto, os desejos dos cidadãos têm que ser levados em conta pelos agentes políticos, de forma a retroalimentar o ciclo de retorno à Casa Política, dando corpo então a uma prática constante que Friedrich (1963) denominou de “a lei das reações antecipadas, os políticos buscam obter recompensas e evitar castigos quando têm que voltar a comparecer às urnas” * (FRIEDRICH, 1963 *apud* MARVALL, 2003, 72).

Contudo, para que esta ‘lei’ seja confirmada empiricamente é necessário não só que os eleitores tenham informação a respeito do comportamento dos competidores no mercado político e consigam ordená-los seguindo critérios diversos como interesses, valores, competência e motivações subjetiva, como também obtenham clareza quanto a quais são as suas principais necessidades e demandas. O fato é que, em um cenário onde há não somente assimetria de informação, como os custos para consegui-la são altos, e, onde há interesses difusos, cabe ao candidato informar o eleitor e antever as preferências do eleitorado.

Assim, a teoria democrática dominante influenciada tanto pela teoria da escolha racional quanto pela teoria da escolha pública, parte do pressuposto de que o indivíduo seria capaz de tomar as suas decisões a partir do princípio econômico de maximização dos benefícios, ou seja, o indivíduo faria suas escolhas a partir de um princípio instrumental de ganhos. Desta forma, o modelo de democracia proposto pela teoria da escolha pública (*public choice*) parte dos seguintes pressupostos:

presume-se que a política seja um sistema que consiste em quatro grupos de tomadores de decisões – eleitores, eleitos ou políticos, burocratas e grupos de interesse. [...] Apesar de haver sérias limitações nas instituições políticas que permeiam as trocas, presume-se que cada ator queira algo que seja de

* (T.A).

propriedade e/ou controle de outros. [...] Da mesma forma que os mercados, os políticos operam em um ambiente de recursos escassos e de incerteza. A constituição política oferece um meio de se redistribuir essa escassez, distribuindo renda e riqueza, assim como operando em prol do bem-estar comum. [...] Em nosso modelo, [...] cada um tem seu interesse pessoal e é orientado por um certo propósito, cada um se engaja em um processo decisório racional (MITCHELL & SIMMONS, 2003: 102-103).

Conforme observa Anthony Downs (1999), o eleitor ao escolher o seu candidato ou partido, observa aquele que tem os maiores potenciais de responder as suas expectativas de ganhos. Os partidos, por outro lado, competem por cargos e posições de mando e para que permaneçam nestas posições é necessário não só estarem atentos às necessidades, até mesmo inconscientes, dos eleitores no momento de se lançarem à disputa eleitoral, como também, se vencedores, é imprescindível que se tornem sensíveis às demandas destes, de modo que, na disputa para a reeleição, não venham a ser punidos, e sim premiados pelos eleitores.

Nesta perspectiva, faz-se uma analogia entre o mercado econômico e o cenário político e que, para tanto, parte-se do seguinte pressuposto, assinalado por Donald Wittman (1999: 12), “os mercados democráticos são organizados para promover resultados de maximização de riqueza, que esses mercados são altamente competitivos, e que os empresários políticos e burocráticos são recompensados por um comportamento eficiente”. Desta forma, como no mercado econômico, a ação dos atores no mercado político – tanto para quem é o agente (faz a escolha; o eleitor) como para aquele que agencia (que propõe as escolhas; o político) – é guiada por um senso de racionalidade instrumental, onde cada um procura fazer valer os seus interesses.

Uma ação distingue-se como racional, acompanhando Pareto, se se conjuga os meios adequados aos fins colimados. Por outro lado, considera-se irracional quando os meios são contraditórios com os fins, ou se, na escolha da hierarquia de preferências, estas forem incoerentes. Como, afirma Pareto,

daremos o nome de *ações lógicas* às operações logicamente unidas aos seus fins, não somente com relação ao sujeito que faz as ações, mas igualmente com relação àqueles que têm conhecimento mais amplo; isto é, às ações lógicas que têm subjetiva e objetivamente o sentido apresentado há pouco. [Assim,] para os marinheiros gregos, os sacrifícios a Poseídom e a ação de remar eram meios igualmente lógicos para navegar (PARETO, 1984: 45).

Na tentativa de correlacionar os meios aos fins, dando um sentido lógico tanto às metas objetivas quanto às subjetivas, a ação lógica pode guiar-se por caminhos distintos, que varia conforme o sistema de crenças, os instrumentos aos quais o indivíduo tem acesso e distintas conjunturas históricas, políticas e econômicas. O que é importante notar é que em cada situação tem-se uma racionalidade diferente, e o que é racional para um ator não necessariamente o é para outro. Isso, não só a capacidade cognitiva dos atores é diferente, mas também porque os seus interesses podem ser diversos e contraditórios, estando estes inseridos em um cenário onde as opções de ação não dão a certeza de que tais interesses necessariamente serão os atendidos.

Assim, segundo Boudon (2003), em cenário de escolhas múltiplas e racionalizante, o participante escolherá a alternativa que capaz de minimizar os riscos ou ‘arrepentimentos’ a que se está sujeito, ou que maximize os ganhos possíveis. Neste sentido,

algumas situações de incerteza têm, portanto, uma estrutura tal que ‘impõe’ a todo apostador, quaisquer que sejam sua psicologia e seus recursos, uma forma particular de racionalidade. Desta forma, determinadas estruturas de incerteza impõem uma racionalidade particular (BOUDON, 2003: p.457).

Portanto, “a noção de racionalidade deve, ser concebida como relativa, isto é, como dependente da estrutura das situações” (BOUDON, op.cit). Uma escolha racional, exclui a idéia de julgamento de valor no sentido ético e moral, mas não exclui os sentimentos. Por isso, o eleitor de um político populista faz, também, uma escolha racional. Ele analisa os meios que possui (voto) para alcançar determinado fim (cesta

básica, vale-transporte, lote) e observa qual o candidato ou, bem mais raramente, o partido que poderiam lhe trazer mais benefícios.

Contudo, mesmo agindo racionalmente, isto não significa que as suas pretensões serão atendidas. O que se pode afirmar, então, é que, se seguir por este método a sua probabilidade de obter sucesso aumentará. O mesmo ocorre quando o eleitor tende a reduzir esta incerteza por via de crença subjetiva (acreditar na promessa do candidato) e por via da experimentação (ter conhecimento da trajetória política do candidato e desta forma saber qual a possibilidade das promessas feitas na campanha serem cumpridas no mandato), assim também o candidato (em sistemas proporcionais) o fará aproximando-se de um grupo de eleitores cujas demandas ele melhor conheça as e entre os quais a sua imagem e seu nome têm melhor penetração.

Todavia, em uma democracia, as decisões não são formadas por indivíduos atomizados e irremediavelmente egoístas-amorais. Pelo contrário, as decisões são realizadas conjuntamente com os outros, seguindo regras institucionalizadas que confirmarão a legitimidade e a autoridade destas escolhas tomadas em conjunto. Na democracia, “freqüentemente as pessoas votam para que bens sejam consumidos por outros e/ou ainda pagos por outros” (MITCHELL; SIMMONS, 2003: 111). Tanto é que eleitores com alto padrão aquisitivo votam por políticas públicas de redistribuição de renda para as classes mais pobres e de maior atenção para com a educação e saúde pública, serviços estes que em geral esta camada não utiliza.

Contudo, quando esta mesma classe se depara com a relação de custo/benefício desta escolha, verificando que alguém terá que pagar esta conta – e em geral os custos recairão sobre ela – como, no caso do aumento de impostos e tributos sobre herança, a situação logo se inverte. Isto porque, nesta relação a preocupação central é com esta

condição de vida presente e não futura, da mesma forma com que os custos são mais sentidos do que os benefícios. Assim, existe uma contradição: mesmo a classe alta votando por maior distribuição de recursos a classe alta, não irá querer maiores tributações, ou seja, ela não quer pagar a ‘conta’. Diante deste impasse, como aponta a teoria da escolha pública,

ao atuar no papel de contribuintes, os eleitores bem-intencionados, imbuídos de espírito público, têm todos os incentivos a buscar ganhos privados à custa do restante da sociedade. Ignorar o custo público das suas próprias demandas é altamente racional. [...] E que a maioria dos eleitores escolhesse permanecer racionalmente ignorantes [a respeito dos custos e benefícios de opções de políticas públicas] não causa surpresa (MITCHELL; SIMMONS, 2003: 111).

Neste cenário a problemática com os bens comuns têm baixos incentivos para entrar na arena de discussão. Implícita nesta a noção de que por estes bens serem de ‘todos’, não são concretamente de ninguém, o que acarreta problemas de ação coletiva para o seu gerenciamento. Para um melhor entendimento desta questão, faz-se necessário recorrer a Mancur Olson e ao seu famoso livro, *A lógica da ação coletiva*, primeiramente publicado em 1965.

Para Olson, os indivíduos que compõem um determinado grupo agirão de forma egoísta na defesa de seus interesses, e é justamente a defesa destes interesses que mobiliza a coesão do grupo. Ou seja, o grupo somente agirá em concerto quando todos os seus participantes estiverem ganhando algo. Por outro lado, egoisticamente motivados e racionais, os indivíduos não agirão ‘naturalmente’ para a defesa do bem comum, já que os custos para tal ação, tomados individualmente, são maiores que os benefícios.

A lógica por trás dessa constatação é a de que, segundo o autor, “quanto maior o grupo, mais longe ele ficará de atingir o ponto ótimo de provimento do benefício

coletivo” (OLSON, 1999: 47). Esta tendência fica explicitada na relação de que maior o grupo, menor será a fração de benefícios adquiridos pelos participantes, tomados individualmente, ao atuarem em prol dos interesses do grupo. E, mesmo que adquiram algum benefício, existe uma alta probabilidade de que este não compense os custos organizacionais e de informação despendidos para este fim, gerando incentivos negativos para a participação e a cooperação com o grupo.

Assim, dentro de um grande grupo, o indivíduo tem pequeno retorno para realizar qualquer novo gasto para obter mais benefícios coletivos, o que o motiva a interromper a aquisição do benefício antes de este chegar a um patamar ótimo para todos dentro do grupo. Por outro lado, o membro maior tem mais interesse na aquisição do benefício porque tanto o custo quanto os benefícios serão distribuídos de forma desigual dentro do grupo. Enfim, o membro menor obtém uma fração menor do ganho e, portanto, tem incentivos menores para prover quantidades adicionais do benefício coletivo. E, sendo o membro menor um ‘caroneiro’ (*free rider*), que recebendo benefícios gratuitamente do membro maior, ele tem mais benefícios do que teria adquirido por si mesmo e não tem mais nenhum incentivo para adquirir mais benefícios coletivos por seu próprio esforço.

Neste sentido, para Olson, a ação coletiva não se realizará, a menos que haja coerção ou indução externa que permita ganhos e benefícios individuais originados da participação, mas que independem da promoção ou da salvaguarda do bem coletivo em si. Isto porque,

em um grande grupo no qual nenhuma contribuição individual faça uma diferença perceptível para o grupo como um todo, ou para o ônus ou ganho de qualquer membro do grupo tomado individualmente, é certo que o benefício coletivo *não* será provido a menos que haja coerção ou alguma indução externa que leve os membros do grande grupo a agirem em prol de seus interesses comuns (idem: 57).

O que de fato importa não é o ganho coletivo que a ação em conjunto traria, mas a obtenção de objetivos individuais que, para ser alcançados com sucesso, têm que se expressar por um grupo. Desta forma, os ganhos coletivos têm que ser compatíveis com os ganhos individuais, para que os indivíduos se sintam motivados não só a permanecer no grupo como também para criar vínculos de solidariedade e cooperação entre os participantes.

A obediência às regras neste sistema somente faz sentido se os indivíduos têm boas razões para desejar os benefícios da ordem instaurada pela obediência dos outros, adquirindo força moral dentro da comunidade e daí retirando a sua perenidade, o que para Olson agiria como incentivo seletivo para a participação e coesão do grupo. Percebe-se, então, que “em qualquer grupo de dimensões maiores [...], nenhum benefício coletivo poderá ser obtido sem algum acordo, coordenação ou organização grupal” (idem: 58), já que dentro deste grupo não há incentivos para que os seus participantes despendam esforços na salvaguarda dos bens comuns. Pois,

mesmo que o membro de um grande grupo desprezasse por completo seus interesses pessoais, ainda assim ele não iria contribuir racionalmente para o provimento de nenhum benefício coletivo ou público, já que sua contribuição pessoal não seria perceptível. [...] Um comportamento desprendido que não tem efeito perceptível muitas vezes é sequer considerado digno de elogio. Um homem que tentasse conter uma inundação com um balde seria mais provavelmente considerado um louco ou excêntrico do que um santo (idem: 76).

Como não há incentivos eficientes o bastante para que os indivíduos contribuam racionalmente para a provisão de um benefício coletivo, é, então, função do Estado exercer este papel de distribuição de recursos e de salvaguarda dos bens comuns da sociedade. Desta forma, as instituições da democracia, sustentadas pelos valores de igualdade, liberdade e justiça, imbuem-se de força moral e constróem redes de segurança mútua ao criar incentivos para diminuir as oportunidades de deserção, tanto

aumentando os custos desta, seja, reforçando os incentivos para se respeitar as regras e de querer que os outros também a respeitem.

Todavia, dentro de uma sociedade complexa onde convivem interesses contrários e as regras da democracia e, principalmente, seus valores são recentes, como na sociedade brasileira, os mecanismos de punição e recompensa pela desobediência/obediência às regras não funcionam em toda sua eficiência, ou seja, dando margem para que estas mesmas regras que deveriam incentivar a coesão grupal não a estimulem. A ineficiência na distribuição dos recursos, configurada tanto pela percepção de recebimento irrisório de benefícios, quanto pela alta taxa de custos por variadas camadas sociais, faz com que mesmos pressupostos morais e éticos, que deveriam contribuir como incentivos seletivos estimulando a coesão e a cooperação no grupo grande, em uma perspectiva mais radical, sejam desconsiderados pelos participantes do grupo (que no caso seria a sociedade como um todo).

A questão que subjaz a esta constatação é a mesma formulada por Jon Elster (1999: 16): “se as pessoas se sentem enganadas pelo sistema, porque não deveriam enganar o sistema de volta?”. Tomada de uma outra perspectiva, a questão que se coloca é a de que: se o sistema não fornece ao indivíduo igualdade de oportunidades, nem recursos mínimos de bem-estar social, ou pelo contrário, se o indivíduo se sente taxado pelo Estado tendo que arcar com os custos de uma melhor redistribuição de recursos que estes mesmos indivíduos não percebem. Desta forma, por que o indivíduo deveria se preocupar com questões sobre a preservação e manutenção dos bens-públicos ou se engajariam em ações que *a priori* trariam benefícios para a coletividade?

Diante destas constatações a relação de troca clientelista não só faz sentido, como também dá sentido à democracia. Neste sistema, o clientelismo não é capaz de

desarticular a instituição democrática justamente porque este faz parte dela. Sem incentivos, tanto econômicos quanto morais, para se preocupar com o bem-comum, resta ao cidadão voltar-se para as questões mais pertinentes ao seu mundo individual, ao mesmo tempo em que é estimulado e estimula uma lógica de custo-benefício, altamente racional, em suas escolhas políticas.

O que se observa é que, nesta perspectiva, o clientelismo funciona como mais uma forma de distribuição de recursos, facilitando o acesso a estes, de forma que obtê-los por outro caminho seria mais difícil. Assim, tanto o cliente quanto o patrono sentem-se libertos de qualquer outra responsabilidade para com a salvaguarda dos bens comuns, justificada na perspectiva do cliente de que esta salvaguarda não se enquadra em seus interesses prioritários (pois, por que se preocupar com o bem comum se o seu ‘bem’ privado não está a salvo?), e pela perspectiva do patrono de que é assim que se ‘faz’ política, e sem este tipo de ‘troca’ não há como ganhar uma eleição.

A convivência do clientelismo com um marco democrático institucional vinculado aos pressupostos, até aqui, expostos da teoria da escolha pública e com os problemas de coordenação de ação coletiva, apresentados por Olson, não é percebida como problemática. Aliás, a sobrevivência do clientelismo em um marco institucional moderno torna-se possível por também se adaptar a ele e daí derivar sua força. Assim, é por meio das trocas eleitorais, do acesso à burocracia e aos recursos do Estado que o clientelismo vai se firmando como mais uma instituição política brasileira.

O dilema do clientelismo, para esta discussão, não está na perspectiva de que este arranjo centraliza as questões ao nível dos problemas pontuais do indivíduo (pois, como é sabido, ao final das contas, o político tem que se eleger/reeleger, e o apelo que este faz na campanha aos problemas do cotidiano tende a sensibilizar mais o eleitorado,

aumentado, destarte, a probabilidade de ganhar as eleições). O problema encontra-se no empobrecimento cívico do eleitor, pois focaliza as regras do mercado político única e exclusivamente em trocas racionalizadas pela relação custo/benefício individual, que nada mais são do que respostas aos interesses mais imediatos.

O desdobramento deste cenário é que, o ‘fazer política’ em que se utilizam basicamente as trocas clientelistas, não gera estímulos ao estabelecimento de vínculos de solidariedade entre esses indivíduos, pois a atomização das demandas sociais leva a que somente os interesses egoístas tenham espaço na esfera pública. O fato é que, a relação clientelista institucionaliza um canal em que estes mesmos interesses têm visibilidade para pautar as discussões/negociações que se processam no cenário político, ao mesmo tempo em que diminui a relevância dos problemas do bem comum, tanto por estes temas não terem a devida importância nos arranjos clientelistas, quanto por estes mesmos arranjos incentivarem negativamente a institucionalização de outros canais, nos quais estas questões, dos bens públicos, pautariam as negociações no cenário político. Além disso, há um *déficit* na geração de mecanismos de incentivo, fortes o suficiente para inseri-los no mercado político como instrumento de barganha.

Assim, caímos na armadilha tautológica: em razão de os indivíduos, por serem motivados egoisticamente às suas questões privadas, não há incentivos individuais para a preocupação com o bem comum; os políticos, sabedores disto, voltam-se para as trocas clientelistas como garantia de sucesso eleitoral, estimulando ainda mais os interesses puramente egoísticos, o que não gera incentivos para que a questão do bem coletivo possa entrar no mercado político-eleitoral como, de fato, um instrumento de barganha (quando muito, estas questões são utilizadas como recursos retóricos), provocando não só maior institucionalização do clientelismo, como afastando ainda mais a problemática do bem comum das negociações na esfera pública.

Desta forma, a sobrevivência do clientelismo dentro do marco institucional da democracia moderna que, sob a perspectiva teórica da democracia clássica seria uma contradição, na atual democracia (como ela é) este paradoxo não viria a inviabilizar a sua institucionalização. Assim, o clientelismo torna-se uma instituição política brasileira, incentivada tanto pelos fatores até aqui desenvolvidos, quanto pelas questões de cunho cultural, tratadas no próximo capítulo.

CAPÍTULO 2

Cenário Político e Instituições:

A força da tradição

“Emprego público é vocação de qualquer um”.

“Se você não tem padrinho, morrerá pagão”.

Joaquim Nabuco

Tradição é o passado que persiste em ser presente a ponto de orientar os caminhos do futuro, contribuindo para a diminuição das incertezas do porvir. Por outro lado, a tradição só sobrevive se for reinventada, e uma tradição valorizada e explícita não é o mesmo que uma tradição não manifesta, implícita. Justamente porque, para o indivíduo nela inserido, ela não é tradição, mas pura e simples vida. É, daí, aliás, que vem a força da tradição, ela não precisa de justificativa, simplesmente é vivida e sentida. Assim, não passa por questionamentos reflexivos para a sua aceitação. E a ela que recorreremos quando ao justificar um ato utilizamos a expressão: “aqui sempre se agiu assim”.

Desta forma, o que se percebe é uma submissão à autoridade do passado, assumindo assim “uma aquiescência tácita, e por assim dizer, pré-reflexiva” (BOUDON, 1993: 585). Portanto, “dizer que algo é tradicional é usar uma estratégia social poderosa para reivindicar que algo é valioso, que isto fala eloquentemente sobre nós, e que nós deveríamos prestar atenção a isto” (BARFIELD, 1997: 470)*.

* (T.A).

Assim, ao se propor estudar clientelismo não se pode negar o peso do passado que ilumina o presente e o futuro. E que resulta tanto de imperativos sociais como também é uma forma de impor ordem no desarranjo da vida social, imprimindo um estilo e uma prática de comportamento social. Desta forma, ao chamar um fenômeno social de tradicional, pode-se presumir que este caminhará para o futuro, que continuará. A preocupação que os políticos dão à manutenção de sua clientela é algo que advém de séculos passados e que se perpetua no presente, mesmo que agora adaptado a uma outra realidade sociopolítica. Assim, nos relata autores como Richard Graham (1997), Maria Isaura Queiroz (1969), Antônio Cintra (1974), Costa Pinto (1949), David Fleischer (1977). Para Richard Graham,

os políticos do século XIX preocupavam-se predominantemente (embora não exclusivamente) com o clientelismo, fosse concedendo favores ou buscando-os (muito freqüentemente, as duas coisas ao mesmo tempo). Nessa preocupação, e através das ações que a exprimiam, eles de fato legitimavam a estrutura social existente, em cujo topo situavam-se os proprietários. [...] também fornecia um parâmetro segundo o qual se poderia medir e verificar o comportamento daquela classe dominante. [...]. Por esta razão, este padrão de conduta era aceito por muito mais gente do que se poderia esperar. Suas raízes se aprofundavam em um sistema social antigo baseado no final das contas em relacionamentos familiares e interpessoais, construídos ao longo de muito tempo (GRAHAM, 1997: 22-23).

Neste capítulo, abordarei a força de nossas tradições político-culturais que contribuíram para a sobrevivência do clientelismo, arranjo oriundo de nossa prática política tradicional, em cenário político-institucional modernizante. Para tanto, retomo algumas asserções a respeito das teorias macrossociais que tentam explicar o subdesenvolvimento político em decorrência do atraso econômico, em contraste com fatores explicativos microssociais, como a perspectiva dos atores relevantes, tomando não só os *policy makers*, mas também considerando o marco institucional e o contexto histórico, cultural e político relevante.

2.1 – Desenvolvimento Democrático e Instituições: uma abordagem teórica

Pensar o clientelismo em uma sociedade como a nossa, em que as disparidades sociais, de acesso a recursos de bem-estar, de educação e cultura e de oportunidades, são enormes parece conduzir a mais um resultado do subdesenvolvimento e atraso, não só socioeconômico como também político-cultural do nosso país – concepções estas, recorrentes na sociologia política das décadas de 1960 e 1970, uma das quais é a teoria do desenvolvimentismo. Segundo esta teoria, o desenvolvimento econômico desigual foi gerado pela divisão internacional do trabalho que mantém os países subdesenvolvidos em um estado de atraso permanente, e mesmo que estes passem por um processo de modernização não serão mais do que reflexos desfocados dos países desenvolvidos (FRANK, 1978, 1980; AMIN, 1973, 1980).

A consequência política disto é que o pacto entre as elites nacionais e internacionais manteria, nos Estado periféricos, as relações de poder em suas formas mais tradicionais. Para esta corrente, por ser frágil, a burguesia local não teria capacidade de implantar e sustentar uma democracia, visto que esta proporciona maior oposição, participação e liberalização, o que poderia levar a uma perda de controle sobre as massas empobrecidas. A explicação desta corrente, sobre a causa da ‘vocação’ para o autoritarismo militar ou civil na América Latina consiste em consider -la ser a saída mais natural para garantir as vantagens, tanto da burguesia nacional quanto da internacional, derivadas da divisão internacional de trabalho imposta, por sua vez, pelo capitalismo de mercado. Assim sendo, por ser natural a tendência ao autoritarismo político, também é natural o uso da fôrça e da violência na resolu o dos conflitos. E, por não haver uma renova o da elite política e econ mica (que por ventura poderia mudar este quadro) estaríamos fadados tanto   estagna o econ mica quanto ao atraso

político. Outra teoria, a da modernização, que também se inspira no estruturalismo (macrossociológico), percebe que o processo de modernização é vinculado às transformações nas estruturas sociais. Assim, é que Lipset (1967) percebe que

quanto mais próspera for a nação, tanto maiores são as probabilidades de que ela sustenha a democracia (...). Uma sociedade dividida entre uma grande massa pobre e uma pequena elite favorecida resultará numa oligarquia (domínio ditatorial do pequeno estrato superior) ou em tirania (ditadura de base popular) (LIPSET, 1967 *apud* LIMONGI, 2005: 13).

A modernização (subentendida como expansão do capitalismo de mercado vinculada ao processo de urbanização e à universalização da educação) está, portanto, intimamente ligada à democracia. O papel das instituições tem sua importância, mas fatalmente sempre estaria subordinado à estrutura social. Calcado nestes pressupostos é que Lipset afirma que,

sendo constantes os demais fatores, os sistemas bipartidários são melhores do que os multipartidários, que a eleição de indivíduos para os altos cargos numa base territorial é preferível à representação proporcional, e que o federalismo é superior ao Estado unitário. Evidentemente, houve e continua havendo democracias estáveis com sistemas multipartidários, representação proporcional e um Estado unitário. De fato, eu diria que tais variações nos sistemas de Governo são muito menos importantes do que as derivadas das diferenças básicas da estrutura social (idem: *ibidem*).

À semelhança de Thomas Marshall (1967) que ao expor a evolução da construção da cidadania na Inglaterra parece sugerir um modelo ideal para todos os outros países, Lipset “supõe que a história seja única, que todo e qualquer país, em qualquer momento da história passa pelos mesmos estágios. Assim, os países subdesenvolvidos representariam o passado dos países desenvolvidos e estes o futuro daqueles” (*ibidem*). O que se depreende destas teorias é um determinismo que amarra inexoravelmente o futuro de um país ao seu longo passado de trajetórias sociais e políticas. Não se pode negar que a história de um país não seja determinante para delinear os traços de seu futuro próximo, porém o que se afirma aqui, e o que de fato

importa, é que a história e a estrutura social não são os únicos fatores capazes de direcionar o caminhar de um Estado. Isto porque, a cultura, as instituições, as escolhas dos atores, os valores que são estimulados, enfim a política, devem ser fatores a ser considerados não só no processo de modernização como também da construção da democracia de um determinado país.

Caso contrário, o desenvolvimento de um país ficaria preso a um processo não por ele objetivado e pensado, mas sim por um modelo de desenvolvimento impossível de ser seguido, já que não só o momento histórico é outro como também os interesses são outros. Além disso, nada mais restaria às pessoas do que uma fé irracional no progresso. E enquanto este não vem, o melhor a fazer seria munir-se de ‘paciência histórica’ para aguardá-lo. Ora, isso não só gera impotência diante da esfera política como também justifica modelos de comportamento tradicionais, na medida em que toma como verdade a frase ‘sempre foi assim’ (o eterno passado). Não é por outro motivo que o personalismo, o filhotismo, o patrimonialismo, o clientelismo sempre foram aceitos com certa resignação no Brasil moderno. A justificativa vem do fato de que desde Cabral é assim que os negócios humanos foram administrados no Brasil, e tentar mudar esta configuração é lutar contra 500 anos de história.

A mudança de perspectiva na compreensão do cenário político começa a tomar corpo a partir da transição de regimes políticos, de autoritários e centralizadores, para democracias competitivas, nos países da América Latina e do Leste Europeu. O fim das ditaduras militares naquela e o fim da União Soviética neste trouxe à baila questões como construção e manutenção de instituições democráticas, a entrada de novos atores sociais e políticos capazes de negociar com o Estado, o papel da opinião pública, além das contradições e do problema do convívio equilibrado, entre um sistema econômico que promove a diferenciação (capitalismo de mercado) com um sistema político que

patrocina e estimula a igualdade, em países herdeiros de um passado marcado pelo autoritarismo, nas resoluções do conflito e pelas grandes desigualdades sociais¹⁰.

Desta forma, a recente expansão mundial da democracia que, para Huntington (1991), seria a terceira onda democrática, colocou em xeque a seguinte questão: seria possível que países com pouca tradição liberal e democrática, com uma constante presença do autoritarismo e do personalismo pudessem desenvolver ambientes possíveis para que a democracia aflorasse e com isso viesse a se fortalecer? Seria possível que a estabilidade e o equilíbrio, tão necessários para dar perenidade ao sistema, pudessem sobreviver à sombra de uma ameaça golpista tanto militar quanto de um líder populista? A resposta imediata seria: se não há ambiente seria preciso criá-lo e o primeiro passo seria a fundação de instituições estáveis e fortes, capazes de assegurar os princípios liberais tanto no campo do direito quanto nas esferas social, política e econômica.

Questões como estas, de criação e fortalecimento de instituições e, mais recentemente, de estímulo ao desenvolvimento de ‘capital social’, principalmente em

¹⁰ As contradições inerentes ao mundo social-político foram inúmeras vezes observadas pelos pesquisadores das ciências do homem. Assim, é que para Castoriadis (1982) vivemos em uma busca antagônica entre a exigência democrática e uma vontade alienante pelo domínio do racional. A expansão da democracia é vislumbrada pela entrada forçada no cenário político de novos atores sociais como o novo sindicalismo e os movimentos da sociedade civil organizada. Porém, esta exigência de participação esbarra em um gigante burocrático acéfalo, em que suas decisões, não advém de uma vontade geral, mas sim da técnica (uma vontade exterior), uma espécie de *deus ex-machina* que dá sentido e orienta as ações das pessoas. Já para Sartori (1965) a fragilidade da democracia poderia advir da relação entre maioria e minoria impressa no sistema de representação. Isto porque, em uma democracia representativa o problema do comando em muito subverte o ideal de participação e igualdade advindo da democracia direta realizada na *polis* grega. Este problema origina-se tanto do medo de uma ‘tirania da maioria’ quanto do elitismo irrefreado. Contradições estas que Dahl (2005) não observa, pois está mais preocupado em estabelecer limites, valores e instituições sem os quais uma democracia, no mundo real e não no ideal, seriam possíveis. A contradição está na convivência entre democracia e capitalismo, que, na expressão do autor, vivem uma ‘simbiose antagônica’. Isto porque, sendo a igualdade é um dos pilares valorativos da democracia, este não poderia interagir, sem sair fragilizado em todo o seu potencial, com um sistema econômico que tem como mola propulsora à exigência da diferenciação. A resposta dos autores para estas contradições não foge da escola que onde se formaram. Assim, é que Dahl e Sartori, advogando a escola liberal, não enxergam nestas contradições material suficiente, em uma dada sociedade ocidental, para subverter e implodir o sistema democrático, até mesmo porque é possível uma adaptação a estas limitações que um sistema impõem ao outro. Por outro lado, Castoriadis, oriundo da escola marxista, não aponta para o fim iminente tanto do capitalismo quanto da democracia. A questão por ele levantada está muito mais próxima das imputações que a fé incondicional na racionalidade gera na esfera das ações do

países como o Brasil recém-chegado à democracia poliárquica e ao mercado global, tem fomentado inúmeras análises principalmente pelo viés neoinstitucional que, ao estender o seu campo de objetos, passa a incluir uma abordagem voltada também ao comportamento dos atores políticos, atento ao que se passa no cenário político-social, a partir de uma abordagem do individualismo metodológico. Assim, é que para Álvaro Moisés (1989), na transição democrática, quando se trata de engenharia institucional, os valores democráticos não se dão por si sós. Torna-se necessário uma estratégia de construção para a democracia, sendo que para isso é premente a transformação das sociedades que acabaram de sair da ditadura para uma sociedade mais moderna, tendo como início a construção de instituições que venham a garantir o espírito democrático nestas sociedades.

Por outro lado, instituições não são simples criações dos homens; uma vez que elas estejam aí, exerce enorme influência sobre eles, sobre a orientação da sua ação e sobre a capacidade de eles encontrarem soluções para os problemas que são publicamente relevantes (MÓISES, 1989: 120).

As questões levantadas pelas correntes que se atinham ao estudo da transição e da consolidação democrática, em voga nas décadas de 1980 e 1990, acercavam-se principalmente um conceito de democracia minimalista schumpeteriano e do normativismo de Bobbio.¹¹ O foco, então, localizava-se nas ações e nas escolhas dos atores relevantes no processo tanto da parte dos atores ‘democratizantes’, quanto da dos atores conservadores, ligados ao antigo regime.

O equilíbrio advindo deste pacto era alcançado quando cada um visualizasse a possibilidade de perder tudo ao se deixar levar por seus extremistas, e, para evitar este enlace, preferissem aceitar concessões mútuas. Não é por outro motivo que, nos termos

homem, na medida em que reduz o agir a um determinado padrão de comportamento, limitando e reduzindo, assim, toda a sua potencialidade.

de Dahl (2005: 36), “quanto maior o conflito entre um governo e seus oponentes, mais difícil se faz à tolerância de cada um para com o outro.” Desta forma, as chances de um sistema competitivo surgir aumentariam quanto alcançasse um ótimo na relação entre tolerância e supressão, ou seja, “quanto mais baixos os custos da tolerância [do governo para com a oposição], maior segurança do governo. Quanto maiores os custos de supressão [da oposição pelo governo], maior a segurança da oposição” (idem, 37). A transição e a futura consolidação da democracia poderiam, nestes termos, resumir-se em um cálculo de custos e benefícios mediados por instituições que objetivassem a administração, de forma pacífica e por mecanismos normativos, dos conflitos e interesses envolvidos. “Assim, a democracia pode ser edificada, fabricada; é apenas uma questão de ‘habilidade” (DI PALMA, 1990 *apud* MONCLAIRE, 2001: 62).

A questão voltava-se, então, para quais instituições seriam necessárias para se conquistar tal equilíbrio no cenário político-social e qual a orientação e escolhas tomadas pelos atores-chave que importariam neste processo. A discussão focava-se principalmente na estruturação do sistema partidário-eleitoral, no sistema de governo (presidencialismo *versus* parlamentarismo), na elaboração da Carta Magna e no (re)pensar do papel do Estado em um sistema democrático. A implantação de uma ‘democracia procedural’, nos termos de Bobbio (1986), ensejou a formulação de um conjunto de prescrições (*guidelines*), como as elaboradas por Huntington (1975) para os atores políticos democráticos que melhor sucesso teriam na consolidação democrática, inspiradas na nova ‘engenharia institucional’ (ARTURI, 2001).

A crítica que se faz a esta perspectiva é a de ter subestimado a capacidade de as estruturas macrossociais influírem na eficiência das novas instituições (BANEGAS, 1991; ARTURI, 2001; MONCLAIRE, 2001). Diante deste quadro Terry Karl (1991)

¹¹ Para críticas sobre a ‘transitologia’ e a consolidologia; ver Monclaire (2001).

elaborou a noção de ‘contingência’ de modo a mediar as relações entre os fatores macroestruturais, a tradição institucional do país e as opções dos atores políticos. Isto porque, “é preciso demonstrar como um dado momento, o leque de opções disponíveis é função das estruturas criadas em período anterior e como essas decisões estão condicionadas pelas instituições estabelecidas no passado” (KARL, 1991 *apud* ARTURI, 2001: 5). O não retorno à ditadura no período da grave crise econômica na década de 1980, com a sobrevivência da democracia, em muito explicita o argumento da autora, pois a existência de um sistema partidário em plena ditadura (mesmo que em termos parciais) com um calendário eleitoral e com fortes valores liberais, à medida que havia uma concorrência intra-elites, em muito contribuiu para incutir na sociedade o ‘gosto’ pela democracia e sustentar o apoio a ela.

É neste sentido que a sobrevivência de antigos ‘concertos’ políticos como o nepotismo, o personalismo e o clientelismo na nova ordem institucional representam também um modelo institucional a ser considerado na construção da ‘nova’ democracia, pois os bons resultados obtidos com estes arranjos no passado pelos políticos a fim de garantir a sua continuidade e/ou o seu retorno à vida pública tornaram-se uma receita de sucesso eleitoral a ser seguido mesmo depois da implantação da ‘nova’ democracia.

Portanto, se, para Juan Linz (1990), o grande problema para a consolidação democrática não advém de problemas macrossociais como economia e relações competitivas intra-elites, mas sim do jogo de interesses entre os principais atores e os mecanismos institucionais capazes de intermediá-los, para “Przeworski o repertório de arranjos institucionais para construir a nova ordem política é bastante limitado, e os atores refugiam-se freqüentemente, nas práticas e instituições tradicionais para configurar o novo regime.” (PRZEWORSKI, 1992 *apud* ARTURI, *op.cit*)

Desta forma, a história, os valores estimulados (e valorizados pela sociedade), a trajetória econômica e política também devem ser observados quando da elaboração de regras formais-legais, a fim de que não haja um descompasso entre o ordenamento jurídico e a estrutura social, ou seja, um modelo de democracia que Héglio Trindade (1985) denomina de “*práxis* autoritária conjugada a uma lógica liberal”. Não é por outro motivo que

uma das questões mais fundamentais da transição é enfrentar a distância histórica que quase sempre existiu entre as instituições políticas e os processos sociais – entre os mecanismos e os *loci* de tomadas de decisões públicas e as experiências e as expectativas populares – em países como o Brasil (MÓISES, op.cit: 122).

O receituário de procedimentos de como fundar uma democracia foi difundido por todo o globo, principalmente a partir da década de 1990, como o melhor e o mais legítimo sistema político a ser adotado por qualquer país. Muitos acadêmicos, técnicos de governos e organismos internacionais inspirados pela crença dos economistas segundo a qual “políticas econômicas adequadas e aplicadas com eficácia produzirão os mesmos resultados, independentemente de cultura” (HARRINSON, 2002, 25) surpreenderam-se com os resultados díspares apresentados em diversos países.

Muito desta perplexidade encerra-se nesta pergunta formulada por Lawrence Harrinson (2002): “por que, depois de mais de 150 anos de independência, a América Latina, uma extensão do Ocidente, não conseguiu consolidar as instituições democráticas?” A resposta dada pelo autor gira em torno da seguinte questão: a cultura importa como um fator explicativo do porquê alguns países conseguiram alcançar melhores resultados de desenvolvimento econômico e de consolidação de instituições democráticas dos que outros – como sugere o título de seu livro mais famoso publicado em 1985, *Underdevelopment Is a State of Mind – The Latin American Case* (O Subdesenvolvimento É um Estado de Espírito – O Caso Latino-americano).

Neste sentido, Douglass North (1993) afirma que as limitações informais são importantes por si mesmas, pois é recorrente a evidência de que as mesmas regras formais e/ou constitucionais impostas a diferentes sociedades produzem diferentes resultados. Todavia, se a cultura importa para explicar o desempenho de algumas instituições democráticas, o estudo destas instituições não pode restringir-se ao recorte do desenho das limitações, tanto formais quanto informais, impostas pelas regras do jogo aos atores. Mas, deve ater-se também, de forma substantiva, aos interesses em jogo (Melo, 1997).

A teoria neoinstitucionalista desenvolve-se a partir destas considerações, da importância das limitações informais quanto do desempenho das instituições formais. Na realidade, entende-se que estas limitações informais também se transmudam em instituições na medida em que se tornam redes organizacionais que desempenham papéis mais autônomos. E é nesta direção que se entende o papel do clientelismo neste trabalho, já que aqui se argumenta que este é uma instituição no Brasil, mesmo que informal.

É no sentido de entender as instituições não somente como regras constitucionais e do arcabouço normativo que, para Huntington (1968 apud LOWNDES, 2002: 99), instituições podem ser consideradas como: “instituições políticas como estáveis, importantes e que repetem padrões de comportamento” *. Nesta perspectiva, as instituições são vistas não como algo estático, inerte, mas sim como estruturas incluídas dentro de um processo social que, por si só, é algo mutável. Assim, conforme Vivien Lowndes (2002), “os novos institucionalistas procuram identificar os vários modos nos quais as instituições incorporam – e formam – valores sociais, que

* (T.A).

podem por si mesmos ser contrários e mutáveis” •. A grande questão dos neo-institucionalistas é um problema já observado pelos ‘velhos’ institucionalistas: estruturas políticas definem comportamentos políticos e estes são por si mesmos personificados normativa e historicamente (LOWNDES, op.cit). Assim, para melhor compreender a estrutura política, os neo-institucionalistas incluem não só instituições normativas legais e tradicionais, mas também regras informais, cultura e hábitos.

Instituições, desta forma, são organismos que imputam regras tanto de convivência, de comportamento, quanto de solução de conflito. Assim, as instituições tornam-se necessárias para resolver problemas de ação coletiva. Como afirma North, “é difícil sustentar a cooperação quando o jogo não se repete (ou quando o jogo não é final), quando falta informação sobre os demais jogadores ou o número destes é muito elevado (...). Assim, as instituições devem ser ouvidas quando resulta custoso negociar” (NORTH, 1993, 21)*.

Neste sentido, é que, para Margaret Levi (1991), as instituições solucionam problemas de ação coletiva quando incorporam ao sistema indivíduos que não se dispunham a cooperar ou não conseguiam participar. Esta incorporação dá-se quando um indivíduo ou um conjunto de indivíduos que detém o poder de coordenar, coagir ou mobilizar um grupo pessoas consegue fazer com que este grupo passe a agir em conjunto, a ponto de este conjunto final deter características que lhes são próprias, diferentes das que se observam em seus participantes quando tomados individualmente.

As instituições não funcionam somente como mediadoras de conflitos, mas também agem para promover uma mudança institucional. Assim, cria-se uma nova instituição com o objetivo de que esta provoque um novo (re)arranjo de comportamento

• (T.A).

* (T.A).

entre os participantes, a exemplo da Constituição de 1988. Um dos primeiros teóricos modernos a formular o princípio normativo como capaz de injetar valores positivos na construção do Estado foi Montesquieu, para quem “de modo geral, a lei é a razão humana enquanto governa todos os povos da terra; e as leis políticas e civis de todas as nações não devem ser senão os casos particulares em que se aplica essa razão humana” (MONTESQUIEU, 1983: Livro I).

Para Montesquieu, o desenvolvimento das formas de governo dá-se de maneira correlata com o Espírito que rege um determinado povo associado à natureza daquela região. Alexis de Tocqueville em *Democracia na América*, inspirado pelo método de Montesquieu, concluiu que, o que faz o sistema político americano funcionar, é um sistema de incentivos (cultura) propícios à democracia, o que contribui para que se tenha uma sociedade virtuosa sem que necessariamente seus membros sejam virtuosos.

Por outro lado Max Weber, preocupado com o desenvolvimento de sociedades complexas conjuntamente com a expansão do capitalismo e a solidificação dos Estados nacionais, percebe a consolidação das instituições, principalmente no que se refere à criação da burocracia, como parte componente de um processo maior, o da racionalização. O espírito do capitalismo é na verdade uma parte do desenvolvimento do racionalismo como um todo, até nos seus pontos mais básicos, como no arranjo da vida privada. “Nesse processo, o protestantismo deveria apenas ser considerado à medida que se constitui num ‘estágio historicamente anterior’ ao desenvolvimento de uma filosofia puramente racional” (WEBER, 1999: 50).

A burocracia, no Estado moderno, tem a sua legitimidade firmada pelo seu caráter altamente especializado, impessoal, fragmentado, imparcial, pois as ordens devem obedecer a uma regra superior, que é o ordenamento jurídico, e não mais à

tradição ou aos caprichos do déspota. E esta técnica administrativa é uma necessidade do capitalismo na medida em que este exige uma administração contínua, rigorosa, intensa e principalmente *calculável*. Com relação à democracia o perigo está na sua própria instabilidade, já que os funcionários desta não formam um colégio de *honoratiores* (notáveis) como no caso da Alemanha, mas sim de funcionários de carreira. O Estado moderno, então, expropriou todos os outros funcionários que outrora dispunham do privilégio dos meios de gestão, contribuindo para o aparecimento do ‘político profissional’, tornando a empresa política em uma empresa de interesses (WEBER, 2000).

O risco da expansão da lógica racionalista para todas as esferas da vida, tanto privada quanto pública, é o de encarcerar o homem na “jaula de ferro”, da busca da utilidade, da maximização dos recursos e da riqueza, despiando-o dos mais elevados valores morais e culturais. Diante desse cenário, Weber faz referência ao desencantamento do mundo quando afirma que “neste caso, os ‘últimos homens’ desse desenvolvimento cultural poderiam ser designados como ‘especialistas sem espírito, sensualistas sem coração, nulidades que imaginam ter atingido um nível de civilização nunca antes alcançado” (WEBER, 1999: 131). Assim, o que aprisiona o homem nessa jaula de ferro que ele mesmo criou é a sua busca intensa de racionalizar o mundo e a forma como este homem se coloca diante dele, o que degradaria ações movidas pela paixão ou pela busca da beleza como desviantes ou secundárias na vida do homem.

Diante desta perspectiva exposta por Weber, muitos acadêmicos começaram a perceber que o desempenho institucional não está inexoravelmente associado ao seu grau de desenvolvimento econômico, mas que os valores culturais também são importantes. É nesta perspectiva que Robert Putnam (1993) sustenta que a eficiência de um governo está relacionada com o capital social aí desenvolvido. Em seu livro, que se

tornou referência na abordagem neoinstitucionalista culturológica, *Making Democracy Work* (1993)¹², Putnam expõem os motivos que levaram o sul da Itália a ter ainda tão arraigados sistemas tradicionais de controle político como o clientelismo, corrupção e as máfias, apresentando assim, rendimentos econômicos e de capital social inferiores aos do norte da Itália. Putnam parte de dois pressupostos para explicar os motivos dessas diferenças: a formação das instituições e o desenvolvimento da história de cada uma daquelas regiões.

Para ele, as instituições moldam a política, na medida em que “as instituições influenciam os resultados porque moldam a identidade, o poder e a estratégia dos atores” (PUTNAM, 2002: 23) e de que as instituições são moldadas pela história. Isto porque “os indivíduos podem ‘escolher’ suas instituições, mas não o fazem em circunstâncias que eles mesmos criaram, e suas escolhas por sua vez influenciam as regras dentro das quais seus sucessores fazem suas escolhas” (idem, ibidem)

A partir desse ponto de vista, o desempenho das instituições depende do contexto social em que elas atuam. Assim, no sul da Itália, o capital social e o associativismo são menores do que no norte, bem como, o nível de confiança entre as pessoas. Além disso, há um traço histórico que se cristalizou nas relações políticas do sul: o familismo, o autoritarismo e a valorização das relações pessoais para se ter acesso aos recursos do governo. Putnam chega à conclusão de que “o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições” (op.cit: 189) e de que, apesar de o sul adotar as mesmas instituições que o norte, e até mesmo receber mais recursos financeiros que a outra região, consecutivamente nas décadas de 1960, 70 e 80, ainda assim apresentava maiores índices de corrupção, menores índices de eficiência institucional e atraso econômico.

¹² Publicado no Brasil sob o título *Comunidade e Democracia*

A conclusão a que se chega após as considerações, assim, é que as instituições influenciam, sim, o comportamento dos atores, mas não são por si só capazes de mudá-lo, antes é necessário que haja um ambiente propício dentro da comunidade para a para que seja possível, de fato, promover uma mudança do comportamento político. Além disto, em contextos de grandes desigualdades de recursos o cenário político-social, como já foi observado de Aristóteles a Marx, tende a ficar conflituoso a ponto de solapar as instituições políticas, tanto com o surgimento de revoluções quanto por saídas mais autoritárias.

Assim sendo, em contextos como o Brasil, em que as desigualdades são extremas, para que as instituições democráticas possam funcionar de forma eficiente, não basta somente receber o apoio popular, antes, faz-se necessário a implantação de mecanismos que incentivem e valorizem estas instituições, capazes de punir os recalcitrantes. Faz-se necessário, ainda, que as regras sejam respeitadas por todos não importando o *status* do agente. A racionalidade e a impessoalidade da burocracia weberiana são fatores que importam para que haja uma maior eficiência institucional, todavia é necessário que também haja tanto incentivos formais quanto informais para a estabilidade das regras. O que torna a predição de Platão, em *A República*, de que os governos variam de acordo com a disposição de seus cidadãos correta ainda nos dias atuais.

2.2 – A importância dos valores culturais na formação das instituições

Até aqui, abordei algumas correntes teóricas que correlacionam a consolidação da democracia com o desempenho institucional. Defendi que, em contraste com as teorias macrossocializantes, que apontavam as causas do atraso político-social à instabilidade de nossas instituições e relacionando-as aos fatores econômicos, o

desempenho das instituições, bem como a pertinência de comportamentos da política tradicional, devem-se não só a ‘janelas de oportunidade’, mas também a estruturas culturais. E como ensina North, uma mudança institucional não se dá somente por meio decisões formais unilaterais via de cima para baixo. Antes, é necessário que haja não só um ambiente favorável a esta mudança como também os participantes, *a priori*, devem ser receptivos à mesma. É nesta direção que se desenvolve a discussão a seguir, que analisa a sobrevivência de valores da política tradicional em uma democracia moderna. Assim, de acordo com Denys Cuche,

todo sistema político surge ligado a um sistema de valores e representações, ou seja, a uma cultura, característica de uma dada sociedade. [Todavia,] não há necessariamente em todas as sociedades uma cultura política reconhecida e transmitida como tal. Procurar compreender as significações das ações políticas em uma dada sociedade é então inevitavelmente referir-se ao conjunto do sistema de significações que forma a cultura da sociedade estudada. [A cultura], não é adquirida de forma definitiva, mas produzida progressivamente e, na maior parte dos casos, de maneira não intencional (CUCHE, 1999: 206-9).

Neste sentido, como observa Putnam, em regiões onde há baixo rendimento de capital social e de civismo não só há menor desempenho das instituições como também os laços pessoais são mais fortes. Regiões onde os laços de parentesco e compadrinho são fortes, as relações que se estabelecem com os outros sempre se iniciam com um tom de desconfiança. E ampliando a percepção, desconfiam-se da burocracia, da polícia, dos políticos. Como observa Putnam, ao se referir ao *mezzogiorno* italiano, “a combinação de pobreza e desconfiança mútua minou a solidariedade horizontal, gerando o que Barfield chamou de “familismo amoral” (op.cit: 154). Putnam segue agora citando Tarrow: “as relações clientelistas, são as únicas associações que se mostraram realmente eficazes numa sociedade civil internamente dividida há séculos e na qual as pessoas se unem não à base da mútua confiança, mas apenas quando obrigadas pela necessidade” (idem: 155).

Considerando as asserções de Putnam temos, nós brasileiros, uma tendência a nos comunicarmos com o mundo e perceber como ele funciona, ou seja de interpretá-lo, a partir de nossas relações pessoais, além de reproduzirmos estas estruturas de convivência nas relações impessoais. Desta forma, neste tipo de relacionamento, como no serviço burocrático, buscamos tornar esta relação mais próxima de nós, e vez ou outra, apelamos para o ‘jeitinho’, vastamente tematizado por DaMatta.

Oliveira Viana, escrevendo na primeira metade do século passado a respeito das características sócio-culturais que influenciaram o nosso ordenamento político, afirma que a nossa forma de colonização, ao contrário da anglo-americana, foi altamente dispersa e isolada. As aldeias ou vilas não surgiram como um fator de agregação de uma comunidade, mas sim como uma forma de a Coroa implantar um sistema de administração com um fim primeiro e último de arrecadação de impostos. “Daí o fato da ‘comunidade de aldeia’ ser, como traço etnológico ou cultural, uma estrutura ou uma tradição inexistente no Brasil” (VIANA, 1999: 139).

O problema que se origina, continua o autor, é que não houve um florescimento de laços de solidariedade social e de cooperação entre os indivíduos. Em consequência, o espírito público não encontrou bases para se tornar uma tradição. A auto-suficiência das famílias fez com que ‘cada família viesse a ser uma república’, o que contribuiu para sedimentar também aqui um certo tipo de ‘familismo amoral’. O ‘familismo’, ainda tão arraigado em nossas tradições, advém do fato de que

no Brasil, só o indivíduo vale e, o que é pior, vale sem precisar da comunidade. [Esta formação social e econômica] *se processou dentro do mais extremado individualismo familiar*. É claro que de tudo isto outra coisa não se poderia esperar senão este traço tão nosso, caracterizado pela despreocupação do interesse coletivo, pela ausência de espírito público (...)

pela carência de instituições corporativas em prol do interesse do ‘lugar’, da ‘vila’, da ‘cidade’ (idem: 141-142).¹³

Nesta direção, Sérgio Buarque de Holanda, cuja primeira edição de *Raízes do Brasil* é em 1936, afirma que a nossa tradição cultural seria “individualista-amoral, incapaz de superar o imediatismo emocional que caracteriza as relações dos grupos primários como a família” (HOLANDA, 2005: 11). De uma outra forma, o que está subentendido na interpretação de Holanda é que, entre o binômio emoção-razão, tendemos a privilegiar a primeira, o que não só nos impede (ou dificulta) de ter uma burocracia que de fato funcione pelos métodos da meritocracia e da impessoalidade, como também, em um outro extremo, dá margem para que as pessoas sejam seduzidas por promessas eleitoreiras, pois a emoção deseja o imediato a partir de uma vontade individual que não passa, necessariamente, pelos mesmos critérios da razão.

O conceito de razão (nos moldes iluministas e kantianos) consiste em uma estrutura universal e que sempre seguirá os mesmos preceitos, em qualquer tempo ou lugar¹⁴. Já a cultura (nos termos propostos pela antropologia moderna) é uma rede de signos e significados que um determinado povo utiliza para moldar o seu comportamento e dar respostas aos problemas que se colocam à sua frente, podendo ser transformada com o passar das gerações, caracterizando-se por ser então dinâmica e não estática. Clifford Geertz (1989) afirma que

acreditando como Max Weber, que o homem é um animal amarrado a teias de significados que ele mesmo teceu, assumo a cultura como sendo essas teias e a sua análise. (...) A cultura consiste em estruturas de

¹³ Destaques do autor.

¹⁴ A universalidade da razão kantiana advém da formulação do seu *imperativo categórico*. Este princípio, na *Metafísica dos Costumes*, assim é definido, “age só segundo máxima tal que possas ao mesmo tempo querer que ela se torne lei universal” (KANT, 2004: 51). E, este é um princípio tanto moral quanto jurídico, válido na sua objetividade e capaz de vincular todos os seres racionais uns aos outros universalmente, sendo portanto acessível ao conhecimento humano e atemporal. Desta forma, é a partir deste princípio que se poderá julgar o que é moralmente condenável e o que é moralmente permitido, oferecendo parâmetros e critérios de julgamento racionais tanto às ações humanas, quanto à formulação das leis e às relações entre os Estado.

significados socialmente estabelecidas, nos termos das quais as pessoas fazem certas coisas como sinais de conspiração e se aliam ou percebem os insultos e respondem a eles. (...) O que impede a nós, que crescemos piscando outras piscadelas, de entender corretamente, num lugar como o Marrocos, o que pretendem as pessoas (GEERTZ, 1989: 15 –23).

A cultura então é pública, porque o seu significado é compartilhado por um grupo social que compreende os símbolos que eles mesmos teceram, infiltrando (e estimulando) aí valores que os indivíduos acreditam ser carregados de verdades. Um exemplo de como um valor pode inspirar uma cultura está nas asserções que Weber (1999) faz em sua obra *Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, sobre a questão da racionalidade. Neste, o pensador considerou que, para o fiel protestante, orientar-se pela razão é o objetivo maior, a ponto de desprezar a passionalidade e a emotividade como características de pessoas ‘inferiores’. Uma das maiores conseqüências deste ponto de vista é que reiterado por várias gerações, introjetou-se na forma de ser do homem moderno e na maneira como este representa e enxerga o mundo. A busca pela razão incorporou-se nos signos culturais desta sociedade, e uma forma de sua expressão está no trabalho.

Então, deparando-se com uma sociedade como a brasileira em que o catolicismo difundiu entre nós não a busca pela perfeição (calcada na crença de que só os mais racionais serão os eleitos por Deus), mas a idéia de que Deus nos aceita com todas as nossas imperfeições, assim que haja o arrependimento (que é a idéia da confissão e da absolvição). Um desdobramento deste fato é que *não* há entre nós uma idéia naturalizada da dignidade salvadora do trabalho (é comum ouvir, em tom de elogio, que determinadas pessoas não trabalham, mas “vivem de renda”), nem uma busca pela perfeição – que abarca tanto a retidão moral incapaz de aceitar um meio termo para as coisas, como o nosso famoso ‘jeitinho’, quanto a idéia fixa de que um dos caminhos

para a felicidade e para perceber-se como um escolhido de Deus está no sucesso econômico pessoal advindo do trabalho¹⁵. Neste sentido, como afirma DaMatta (2000)

entre nós perdura a tradição católica romana e não a tradição reformadora de Calvino que transformou o trabalho como castigo numa ação destinada à salvação. Mas nós, brasileiros que não nos formamos nessa tradição calvinista, achamos que o trabalho é um horror. Não é à toa que o nosso panteão de heróis oscila entre uma imagem deificada do malandro (que vive sem trabalho e ganha o máximo com o mínimo de esforço), o renunciador ou o santo (abandona o trabalho neste mundo e vai trabalhar para os outros) e o caxias, que talvez não seja o trabalhador, mas o cumpridor de leis que devem obrigar os outros a trabalhar... O fato é que não temos a glorificação do trabalhador, nem a idéia de que a rua e o trabalho são locais onde se pode honestamente enriquecer e ganhar dignidade (DAMATTA, 2000, 31).

Assim, se a busca pela perfeição gera um povo que tem capacidade de planejar e se preparar para o futuro e que tem na retidão moral e no trabalho o seu ideal, também induz esta sociedade a dividir as pessoas entre vencedores e perdedores, acarretando, assim, tanto um individualismo extremado quanto uma quantificação e uma reificação do mundo. O próprio Weber criticou os extremos da racionalidade nos termos de ‘jaula de ferro’ da modernidade, além das “regras impessoais do Estado burocrático que redefinem nossas obrigações morais para com os amigos e parentes como uma forma de ‘corrupção’” (SHWEDER, 2002, 241), e sobre os riscos de uma desenfreada racionalidade econômica que subverte os valores da qualificação para o da quantificação.

Por outro lado, se a idéia espalhada de que a imperfeição é uma condição humana e ponto final pode gerar, na sua forma mais caricata, um povo macilento, incapaz mesmo para o trabalho e que enxerga e interpreta o mundo por meio das relações pessoais (daí a sua incapacidade de planejar o futuro e se preparar para ele já que no campo emocional o fator determinante é o imediatismo), no outro lado da

¹⁵ Estas considerações em muito foram inspiradas em Jessé Souza (1999).

moeda, pode gerar um povo hospitaleiro (pois, como tem na casa e na família a base de sua estrutura sócio-cultural, quando vai para a ‘rua’ as relações aí construídas são feitas sob o reflexo das relações da casa, conduzindo então aquelas relações em um tom mais íntimo e familiar) e fraterno capaz não só de se solidarizar com os destinos alheios como também de atos de coragem e heroísmo.

Um dos maiores problemas para o sistema político desta nossa capacidade, de tradição católica, de entender a imperfeição alheia de enxergarmos o mundo sob o prisma da esfera privada e de compreender o sentido do trabalho carregado, também, de valores negativos, está em entender ou aceitar mais facilmente os atos corruptos, impróprios e ilegais dos agentes políticos. Assim como, ocultar os erros e exaltar as virtudes (um exemplo disto é o jargão ‘rouba, mas faz’ ao se referir a um político), além da valorização da “esperteza” nas trocas sociais, do fato de obtermos o maior retorno com o menor esforço, mesmo que para isso instituições legais, moralmente aceitas, como a honestidade e a confiança, sejam simplesmente atropeladas. Somado-se a este quadro resiste entre nós um legado do patrimonialismo, que se expressa na facilidade muito natural com que alguns políticos são capazes de perceber a esfera pública, em realidade os bens públicos, como uma extensão de sua esfera privada.

Todavia, uma mudança institucional-cultural que poderia gerar estímulo para se redesenhar o quadro acima, não se passa pela via da força e da violência - a não ser que se queira arcar no futuro com os sentimentos de ressentimento e vingança. Uma mudança institucional-cultural, para ter êxito, dependeria, assim, do poder de transmitir às pessoas a necessidade de mudança e gerar nelas o sentimento de confiança para agir

em seu nome, em que poder estaria muito mais próximo da perspectiva de ‘agir em concerto’¹⁶.

Como afirma Douglas North (1993) uma mudança institucional é um processo delicado e difícil, onde as normas legais, as limitações informais, as formas de coerção e de premiação de ações precisam ser levadas em consideração.

Ademais, geralmente as instituições mudam de um modo incremental, não de um modo descontínuo. [Mesmo as mudanças descontínuas como as revoluções] não o são nunca totalmente, são resultados do encaixamento de limitações informais nas sociedades (...). Estas limitações culturais não somente conectam o passado com o presente e o futuro, mas também nos proporcionam uma chave para explicar o atalho da mudança histórica (NORTH, 1993: 17)*.

As limitações informais surgem então, continuando com North, como uma forma de reduzir os custos de transação entre os participantes, promovendo uma rede de prevenção contra as ações futuras dos envolvidos. Ademais, para que as instituições consigam lograr êxito e reduzir as incertezas, existe a necessidade, também institucional de dirimir os conflitos e de minimizar as ambigüidades entre as partes. Para tanto, faz-se necessário que haja uma certa flexibilidade institucional capaz de adaptar-se a novas exigências, pois como afirma Jon Elster (1999: 32) “quando alguém se compromete de maneira rígida com determinadas regras de procedimento, pode ficar impedida de fazer a escolha certa em circunstâncias não previstas”. Portanto, é estipulando obrigações e sanções específicas e não universais para cada caso que se promovem às regras de conduta que moldam os comportamentos entre os atores. Por outro lado, a informação assimétrica, a incerteza da punição, os inúmeros interesses divergentes envolvidos e o alto custo do controle social aumentam as chances de defecção.

¹⁶ Este conceito de poder se assemelha ao de Hannah Arendt (2000).

* (T.A).

Por isso, uma conduta desviante do padrão estipulado não pode ser tolerada, pois acarreta desarranjo na rede de segurança mútua estabelecida que poderá descambar em conflito social. Assim, uma das formas de contornar este problema é aumentar os custos de uma mudança institucional, promovendo a estabilidade e a perenidade das regras. Uma das formas de promover esta perenidade é torná-las não só normas sociais, mas normas morais, em que a sua não observância gera uma das mais pesadas punições em um grupo social, o ostracismo. Assim, para Sugden (1986 *apud* North, 1993), quando ao cumprimento das regras convencionadas adquirem força moral, pode-se falar em uma “moralidade da cooperação”. Esta se apresenta no momento em que quase todos os membros da comunidade já a seguem e interessa para estes que os outros indivíduos com quem se relacionam também a estas se apeguem, compreendendo e respeitando-a¹⁷.

A força das relações informais advém não só do medo da punição pelo ostracismo. Na verdade, a sua força real é que lhe confere estabilidade oriunda, em muito, do que a antropologia chama de ‘inconsciente coletivo’. Os ritos, os significados dos símbolos e os códigos de conduta estão de tal forma cimentados nos corações e mentes das pessoas que os compartilham que se tornam naturais, perdendo o valor de sua contestação. Para estas pessoas se perguntado o porquê de determinada ação e comportamento ou porquê da ajuda a uma pessoa em detrimento de outra, poderemos obter algumas respostas, entre elas o não raro: ‘aqui sempre foi assim’ ou ainda ‘o fulano é meu compadre’, não precisando de mais nenhum outro tipo de esclarecimento para se justificar. Portanto, ao nos propormos a pensar as relações clientelistas no nosso país não podemos desconsiderar a força das instituições informais que vêm sendo

¹⁷ Em uma entrevista ao jornalista Lúcio Vaz da *Folha de S. Paulo* o deputado Confúcio Moura (PMDB-RO) quando perguntado se era ético trocar o voto a favor da reforma da previdência, então no primeiro governo FHC, por uma estrada em seu Estado ele afirmou que seguia uma ética muito própria: “a gente fica na expectativa de que, até para fazer uma coisa que não é correta, tem de existir ética dos dois lados. É a chamada ética da malandragem” (VAZ, 2005: 228).

construídas e reafirmadas por gerações e com tal peso e estabilidade que se observa que o clientelismo é uma instituição no Brasil.

2.3 – O Cenário Político e o Desenho Institucional Brasileiro

Agora, recuarei no tempo a fim reconstruir um quadro que possibilitou e estimulou uma prática política que, de tão solidificada e institucionalizada, passou para o rol de nossa cultura política, o clientelismo. Se uma primeira explicação para a perenidade deste fenômeno está na nossa tradição histórico-cultural (tal como vimos discutindo até aqui), uma segunda abordagem explicativa seria a debilidade e a instabilidade das nossas instituições formais. Por elas não serem capazes estimular eficientemente um padrão de comportamento aos atores e por muitas vezes não serem capazes de punir os infratores, dá margem ao fortalecimento das relações pessoais, que ultrapassam ou mesmo ignoram as regras legais. Assim, quando há necessidade de buscar recursos nas instituições do Estado, têm-se muitas vezes as redes de clientela agindo e estimulando o personalismo, na medida em que o mandatário age como um intermediário entre o poder público e o cliente, transformando o que deveria ser um direito do cidadão em favores pessoais. O problema encerra-se na incapacidade de geração de estímulos para o estabelecimento de uma cultura política capaz de criar um ambiente propício para o desenvolvimento ao respeito às leis de direito civil, que tem por princípio a garantia do tratamento igualitário. Isso porque, as relações pessoais são de tal forma fortes e aceitas que ultrapassam as fronteiras legais.

Um exemplo da força desta tradição política se passa no período da ditadura. Nesta, o processo de tecnoburocratização iniciada no Brasil no período militar tinha como claro objetivo despolitizar a administração pública (além dos objetivos políticos desta ação, os militares consideravam os políticos incapazes e corruptíveis), dando-lhe

um caráter mais técnico e racional. Enfim, implantar uma burocracia organizacional que, nos moldes pensados, era um perfil mais condizente com as necessidades do desenvolvimento econômico que se propôs inaugurar (MARTINS, 1985; HAGOPIAN, 1996; NUNES, 1999). Todavia, apesar da alta centralização administrativa e da corporificação de um superexecutivo, os militares não conseguiram ter a habilidade necessária para esta empreitada que objetivava uma mudança de comportamento, ou seja, não foram exitosos em eliminar as estruturas de poder tradicional oriundas de uma elite patrimonialista. Como afirma Francis Hagopian,

comportamento político não é determinado por incentivos oferecidos por relações econômicas ou instituições políticas, em tal extensão que os agentes políticos não são livres para perseguir estratégias que alterem essas relações e instituições, e eles não podem ser eficazes fazendo isto. Realmente, no Brasil a elite política tradicional bloqueou a transformação das instituições e dos arranjos políticos a partir das formas com que estes se perpetuaram por meio das práticas políticas tradicionais democráticas (HAGOPIAN, 1996: 6)*.

Por outro lado, é notório que a retomada da democracia no Brasil na década de 1980 que estabeleceu um novo marco legal institucional no país. Com este, estruturou-se uma nova Constituição que tem como principal foco a atenção às garantias dos direitos fundamentais do homem e do cidadão. À volta do presidencialismo como forma de governo, e com este seus limites e desafios, a estruturação de uma nova engenharia política eleitoral e partidária, a necessidade de investir o Estado de ferramentas legais primordiais para a construção de um novo cenário econômico e o seu papel em uma democracia liberal, foram os principais alvos da articulação e do debate entre os integrantes da Assembléia Nacional Constituinte. Atores, estes, ungidos com a tarefa de fundar a nova Carta Magna.

* (T.A).

Todavia, apesar da retomada da democracia, muitos dispositivos oriundos do regime militar foram, se não mantidos, tomados por nova forma na democracia atual. É o caso da iniciativa de proposição de lei privativa do presidente nos assuntos importantes como em matéria tributária e orçamentária arrogando, então, o Executivo quase que exclusivamente o poder de formular políticas públicas no país. Ao Legislativo, como afirma Renato Boschi (2002: 215), cabe o papel de ser “a instância ratificadora das ações iniciadas no Executivo, conferindo-lhes legitimidade”. Outro legado institucional do regime militar foi a medida provisória. Esta foi uma forma de legislação de emergência que retoma o antigo decreto-lei da Carta anterior que neste período constituiu-se como a base da estrutura legal que regulou as relações jurídicas no país (PESSANHA, 2002). O que mais chama a atenção é o fato deste dispositivo não compor o arcabouço legal da democracia de 1946 (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998), ou seja, este dispositivo não nos foi herdado por uma tradição democrática, mas pelo contrário, ele veio até nós pela tradição autoritária, sempre presente na nossa estrutura social, em nosso modo de ‘fazer’ política (CAMPELLO, 1976; SCHUWARTZMAM, 1988; DAMATTA, 2000). Assim, mesmo com a construção de um *novo* marco legal edificado em 1988, *velhos* instrumentos e arranjos permaneceram presentes.

Isso porque, não foi realizada uma ruptura abrupta da ditadura para a democracia, pelo contrário o que se presenciou foi uma transição, nos termos de Geisel, “lenta, gradual, segura” em que muitos atores-chave daquele regime participaram como engenheiros do novo sistema. Não só alguns institutos normativos sobreviveram, mas também práticas políticas tradicionais como o clientelismo, o fisiologismo e o personalismo. Os aspectos autoritários podem ser percebidos, segundo Décio Saes (1996), neste novo quadro na medida em que o poder de mando não estaria mais nas mãos dos militares, e sim na do Presidente, ou melhor, nas mãos do Executivo em

detrimento do Legislativo. Na nova Constituição há um reordenamento dos poderes, em que se percebe uma superioridade na hierarquia do poder do Executivo frente aos outros poderes, Legislativo e Judiciário. Posição esta medida pela alta margem de manobra dada ao Presidente pelas medidas provisórias (MPs) que contribuem na formulação de um ‘hiperpresidencialismo’. Além disso, há na nova Constituição a designação de tarefas que, em tese, deveriam ser exclusivas do Congresso que foram repassadas para as Forças Armadas, como a política nuclear e de fronteiras, bem como a manutenção da ordem, definida genericamente, sem uma consulta prévia ao Parlamento. Um argumento para a possibilidade desta transição sem quebra de estruturas profundas está em Saes, quando o autor afirma que

essa evolução gradual – sem ruptura radical – de um formato institucional (democracia limitada) para outro (autoritarismo civil de base presidencialista) seria viável no presente contexto político, já que: a) não estaria ocorrendo um processo radical de redefinição da hegemonia no seio do bloco no poder; e sim um processo de redefinição do modo de exercício de uma mesma hegemonia dentro desse bloco; b) essa hegemonia não estaria sendo contestada por um poderoso movimento popular (caso em que seria alta a probabilidade de uma radical ruptura institucional) (SAES, 1996, 140).

Contudo, apesar de constatar o predomínio do Poder Executivo no Congresso, Maria Helena de Castros Santos (1997) observa que

se for verdade, no período pós-Constituinte, que o Executivo tem o domínio do processo legislativo, determina a agenda do Congresso e detém a iniciativa dos projetos relevantes para o reordenamento socioeconômico do país, não é menos verdade que é obrigado a negociar com o Congresso (...) tendo, freqüentemente de construir maioria a cada votação (SANTOS, 1997: 363).

Desta forma, a autora tende a reafirmar o papel importante que o Congresso exerce no processo decisório, principalmente quanto às negociações que o governo tem que realizar com a oposição. Castro Santos alega que o predomínio do Executivo sobre o Legislativo deve-se à baixa institucionalização dos partidos, regras eleitorais-

partidárias que contribuem para a infidelidade partidária e a fragmentação do sistema com o multipartidarismo, o forte *lobby* a-partidário em relação a algumas questões e a própria divisão existente dentro dos partidos que, frente a determinados temas, segmentam-se e tomam posições ideológicas distintas. Isto dificulta a formação de coalizões de sustentação do governo, obrigando o Executivo a desdobrar-se no sentido de ter assegurado o seu posicionamento no Congresso. Ou ainda, se existe um predomínio do Executivo sobre o Legislativo em muito se deve a problemas mal articulados de múltiplos interesses envolvidos, em outras palavras, a má coordenação de ação coletiva.

Por outro lado, no período da transição, mesmo com a baixa institucionalização dos partidos e com a fragilidade da nova democracia, a ameaça de outro golpe, já que estes ocorrem em um momento de crise de hegemonia de poder, como assegura Weffort (1985), estava afastada. Não porque a autoridade da Constituição, que limita o poder do Estado sobre o cidadão ao apoiar-se em aspectos jurídicos-legais, estava sendo cumprida. Mas porque, os privilégios do ‘antigo regime’ foram mantidos, em certa medida, pelo ‘novo regime’. Em muito porque,

a estratégia que veio a ser vencedora no Colégio Eleitoral de 1985, (...) consistia em uma coalizão entre setores moderados e liberais do regime e os setores ‘confiáveis’ da oposição, (...) com apoio dos setores moderados das Forças Armadas e neutralização – mas não exclusão – de seus setores mais comprometidos com a repressão às oposições. Desse ponto de vista, a eleição de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral – sobretudo *após* ter assegurado a maioria de votos, quando, além da dissidência liberal do regime, foram incorporados setores francamente conservadores ou comprometidos com as piores heranças do autoritarismo, e até malufistas da undécima hora – representou uma espécie de coroamento inesperado da distensão lenta, gradual e segura preconizada pelo general Geisel. Esse longo processo, que completou onze anos na data do Colégio Eleitoral, representou o sucesso de um pacto entre as elites, transado de cima, com consentimento popular, mas sem sua participação (ALBUQUERQUE, 1985: 183).

A mudança institucional realizada no período de transição foi, então, um pacto entre elites de modo a não só garantir os seus privilégios, como também uma forma de conter uma possível revanche da oposição no novo governo. E por tratar-se de um pacto formulado de cima para baixo, inevitavelmente, adquiriu um caráter conservador. E o perigo do conservadorismo está em se temer não só mudanças, mas também na dificuldade que se tem em enterrar práticas e arranjos tradicionais, como o clientelismo, o familismo e o patrimonialismo.

Como a literatura sobre este tema aponta (GRAZIANO, 1978; DINIZ, 1982; EISENSTADT, 1984; HAGOPIAN, 1990; AVELINO FILHO, 1994; CARVALHO, 1997) a permanência destes arranjos, e o que garante a sua sobrevivência, é a manutenção do acesso controlado aos canais que disponibilizam recursos entre os diferentes mercados institucionais que o oferecem, particularmente entre o centro e a periferia. Para ser eficiente e garantir o acesso restrito aos recursos, mantendo as trocas clientelistas, este controle deve ser dominado por uma coalizão de elites que se reconhecem nos diferentes níveis da estrutura social¹⁸.

O reconhecimento entre as elites dá-se pelo domínio de símbolos de *status* e poder que lhes conferem uma diferenciação da massa e o seu posicionamento hierárquico superior a esta. A carreira, ao representar o *status* social ao qual determinada pessoa pertence, é um recurso eficiente para agregar símbolos de

¹⁸ Ao analisar a formação da elite política imperial José Murilo de Carvalho (2003) demonstra que esta se estruturou principalmente pela formação educacional em comum e, por conseguinte, pela carreira. Nesta, em especial, os advogados dominaram a burocracia imperial, controlando não só os canais de recurso, mas os benefícios a quem poderiam ser concedidos, sendo que os mais visados eram os cargos na burocracia imperial, que naquele período eram as cobiçadas prebendas (presentes), postos de alto status social que além de render alguns recursos, conferiam autoridade e poder à pessoa nele investida. A distribuição dos cargos e o domínio sobre eles eram considerados como patrimônio pessoal, e aquele que o recebia também assim o considerava. Tanto que era comum a expressão “*tomar posse* do cargo”, e não assumir uma função pública (ainda escuta-se esta expressão nos dias de hoje, particularmente no serviço público).

diferenciação. Estes se encontram nos valores que são compartilhados entre o grupo produzindo, então, uma rede de solidariedade intragrupo que tende à institucionalização.

A formação de grupos de elite, na concepção de Wright Mills (1981) se dá nas altas rodas da hierarquia militar, política e econômica em que se estrutura uma espécie de ‘igrejinha’. Nesta, forma-se uma entidade social e psicológica mais ou menos compacta, fornecendo aos seus membros uma consciência de classe. As relações pessoais que aí se estabelecem ocorrem por meio de regras de conduta que limitam o comportamento dos envolvidos, promovendo então “uma consciência da impessoalidade das decisões com sensibilidades íntimas partilhadas entre si” (MILLS, *idem*: 24). Antes de ter um caráter punitivo, estas regras de conduta são uma forma de diferenciação e *status*, na medida em que estipula um determinado tipo de tratamento que as pessoas do grupo elite devem manter entre si; que é muito distinto daquele padrão que as pessoas dessa mesma elite tratam aquelas que não o são.

Todavia, a agregação do grupo elite não se dá de forma consciente e conspiratória. Mills aponta três fatores para esta convergência: 1- existe uma base social e psicológica que os une que os capacita para reconhecer e identificar quem são os seus pares; 2- existe um trânsito mais acessível entre as hierarquias institucionais e a forma de como este se dá determina em boa medida as relações daqueles que o controlam; 3- os arranjos institucionais promovem um cenário favorável para que os interesses convergentes possam se unir e cooperarem entre si de forma a melhor alcançar o objetivo final. Apesar destas considerações, para o autor, uma das mais importantes formas de se produzir esta ‘igrejinha’ está em como são recrutadas as pessoas que irão compô-la. Isto porque,

não se pode basear a noção da elite do poder exclusivamente na mecânica institucional que levou à sua formação (educação), também não podemos

baseá-la apenas na origem e carreira dos que a compõem (mas também na noção de *status*). O mais importante sobre um grupo de homens são os critérios de admissão, louvor, honra e promoção que predominam entre eles. (...) A escolha dos tipos sociais a que esses valores comuns levam é freqüentemente mais importante do que as estatísticas de origem comum e de carreiras de que pudéssemos dispor (...). Sua ligação permanente cimenta os sentimentos que experimentam em comum (...). Assim sendo, os altos membros das ordens militar, econômica e política estão sempre prontos a adotar o ponto de vista uns dos outros, com simpatia, e freqüentemente também com conhecimento de causa. Definem-se como os que contam, e por isso devem ser levados em conta (MILLS, 1981: 332 – 334).

Desta forma, nas trocas clientelistas há dois posicionamentos: por um lado há uma dependência entre o cliente e o patrão, sendo que este dá a promessa (e não a certeza) de proteção e ajuda nos momentos de incerteza, e em troca espera receber lealdade à sua pessoa (e aos seus), principalmente nos períodos eleitorais. Por outro lado, existe uma interdependência entre os patrões, em que uma ajuda dada em um determinado momento sinaliza que esta será retribuída no futuro com a mesma intensidade. As trocas de favores, então, são promessas futuras de ajuda mútua (aqui há uma relação em que se pressupõe a igualdade entre os envolvidos), moldando e limitando o comportamento dos atores, e diminuindo as incertezas, tendendo, assim, a se institucionalizar. Não é por outra razão que no Brasil, citando o deputado Roberto Cardoso Alves, “é dando que se recebe” (*apud* CINTRA, 2002: 51).

Desta forma, o que se percebe no cenário político brasileiro atual, é um descompasso entre as instâncias legais, que dão ciência sobre o campo jurídico formal, e os arranjos políticos rotinizados cotidianamente que passam ao seu largo. Todavia, mesmo estes, também se revestem de características institucionais. Isso porque, os acordos entre compadres, parentes e amigos, somados às trocas clientelistas, encaixam-se nos conceitos de instituição apontados por vários autores (LEVI, 1991; NORTH, 1993; WITTMAN, 1999; GAMN, HUBER, 2000; PIERSON, SOKCPOL, 2002). Uma das suas principais características está na capacidade de reduzir as incertezas geradas

por comportamentos imprevisíveis e, dada a sua eficiência de dirimir os conflitos, apresentam uma durabilidade relativa. Dito isto, levanta-se uma tentativa de se explicar o porquê, via aspectos culturais e históricos, de os arranjos políticos tradicionais como o clientelismo e o apadrinhamento político ainda persistirem em sobreviver no Brasil moderno¹⁹.

No próximo capítulo abordarei alguns aspectos do comportamento dos políticos brasileiros e também de instituições formais, como o partido político e a organização dentro da Casa Parlamentar, que também proporcionam oportunidades para que o arranjo clientelista se perpetue. As conclusões a que se chegou em muito foram oriundas de uma pesquisa de campo que incluiu, entrevistas com deputados federais, prefeitos de cidades pequenas, servidores tanto de ministérios quando de algumas comissões da Câmara dos Deputados.

¹⁹ A esse respeito Roberto DaMatta em *O que faz o Brasil, Brasil?* (2000) e *Carnavais, malandros e heróis* (1981), aponta que tanto o personalismo, quanto as relações de parentesco estão inseridos na rede de signos da cultura brasileira. Isso porque, para DaMatta, o tecido social brasileiro gravita em duas esferas: a da *pessoa* e a do *indivíduo*. O *indivíduo* é regido pela lei universal da igualdade, assegurada pela Carta Magna, em que os códigos burocráticos de impessoalidade e o não favorecimento são buscados. Já a *pessoa* é um ser que está inserido em uma rede de relações de amizade, parentesco que a ajuda, dando um '*jeitinho*' nas coisas, de modo a contornar os problemas cotidianos. Assim, por estar incluída em uma rede de solidariedade amarrada por laços de afinidade, para a pessoa é necessário um tratamento diferencial. Um agravante do fato de que o elemento central do tecido social brasileiro ser o pessoal está quando a pessoa acredita que está acima da lei, a ponto de atropelá-la. Ou porque seus laços de parentesco e amizade o respaldam ou por ser detentora de cargo e *status* de autoridade. O seu exemplo mais famoso é o '*você sabe com quem está falando?*' que pode ser capaz de atropelar todas as outras instâncias burocráticas e legais. Não é inesperado, portanto, que o personalismo impere nas relações de poder. Para mais referências e críticas, ver: SOUZA, J. Democracia e personalismo para Roberto DaMatta. In: SOUZA, J. (org). *Democracia hoje*. Brasília: UnB, 2001, pp. 165-200.

CAPÍTULO 3

Comportamento Político e

Incentivos institucionais: um estudo de caso

*“Eu ganho eleições com um saco de dinheiro numa das mãos
e um chicote na outra”*

Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA)²⁰.

*“O corrupto do nordeste é aquele que manipula verbinhas.
O do Sul é mais institucional. Manipula leis e privilégios.”*

Humberto Souto, (Folha de S.Paulo, 16/11/1993)
ex-deputado federal (PFL-MG)
e Ministro do TCU.

Um produto do quadro institucional brasileiro são as altas taxas de renovação de uma legislatura para a outra. Um dos fatores explicativos apontados é que os deputados percebem a Câmara não como o patamar final do seu mandato, mas, pelo contrário, que, é a partir de um mandato na Câmara que se obtém maior respaldo para concorrer a cargos no Executivo, ou ainda assumir alguma secretaria estadual. Todavia, se a princípio, a constatação de que há altas taxas de renovação reveste-se de uma imagem democrática, de fato isso conspira contra a governabilidade e transparência, na medida em que, conforme Carlos Novaes (1994: 104), “a ação parlamentar sofre com o influxo

²⁰ Antônio Carlos Magalhães, chamado pela imprensa de ACM, é senador e ex-governador do estado da Bahia e é também, na atualidade, um dos maiores caciques político do Nordeste. “Foi esta a resposta de ACM quando lhe perguntaram como ele conseguiu eleger para sucessor um candidato desconhecido, em circunstâncias muito difíceis” (SOUZA, 1997 *apud* AMES, 2001, 105).

de apetites indisciplinados que a renovação impõe, circunstância que torna ainda mais complexa qualquer pretensa atividade de coordenação”.

Além disso, favorece o controle da atividade parlamentar por aqueles que detêm conhecimento e informação sobre as engrenagens do processo legislativo. O fator de longevidade da carreira é importante não só para adquirir *expertise* política e especialização na formulação de leis, mas principalmente para vê-las aprovadas. Conforme Amorim Neto e Fabiano Santos (2002),

quanto mais tempo um deputado tem de Câmara, mais tempo tem para: (1) acompanhar a tramitação de um projeto de sua autoria; (2) familiarizar-se com as regras formais e informais do processo legislativo; (3) especializar-se em algum tema de políticas públicas; (4) conhecer as preferências de outros deputados, partidos e correntes políticas; (5) aprender a fazer acordos com seus colegas; (6) adquirir prestígio e, portanto, influência perante os seus pares (AMORIM NETO; SANTOS, 2002: 111).

As taxas de renovação da legislatura 1991/95, levantadas por Novaes (1994) são da casa de 60%, sendo que aqueles que não haviam sido deputados antes chegam a 54%. Pesquisa realizada pelo Laboratório de Estudos Experimentais (LEEX/IUPERJ), coordenada por Wanderley Guilherme dos Santos (2002), corroboram com dado. Em sua pesquisa a taxa de renovação da 49ª legislatura (1991 – 95) é de 58,05%, da 50ª legislatura (1995 – 99) é de 50,68%, da 51ª legislatura (1998 – 02) é de 49,9%. Estes números indicam um crescimento das taxas de retorno, mesmo assim, o que se percebe é que a cada legislatura metade dos deputados que entram são novatos, encaixando-se ainda mais no perfil centralizador da condução da atividade parlamentar. Assim, a noção posta por Douglas Arnold (1990) de que o político age exclusivamente visando a sua reeleição, no Brasil não é de toda verdadeira. O que se percebe, afinal, é que cada eleição é uma disputa diferente é que mesmo deputados experientes podem não vir a garantir o seu retorno à Casa Legislativa. Devido a este quadro apresentado o que

podemos afirmar é que o político visa, não particularmente à sua reeleição, mas principalmente à sua sobrevivência política.

Por outro lado, encontra-se no Congresso Nacional uma minoria de deputados, cerca de 10%, que conseguiram garantir a sua reeleição desde 1987, quando da formação da Assembléia Nacional Constituinte até 2002, contabilizando-se 4 mandatos consecutivos, sendo que há deputados com mais de 7 mandatos consecutivos. Esses deputados, por assim dizer, nadam contra a corrente das taxas de renovação e preferem concorrer a mandatos no Legislativo a mandatos no Executivo. Estes, por deter maiores recursos, poder de nomeação de cargos e formulação de políticas públicas, são percebidos como bem mais atraentes pela maioria dos políticos. A pergunta que surge diante deste quadro é: dado este cenário de incerteza, somado às altas taxas de renovação, como esta minoria de deputados, apresentando comportamento inverso ao da maioria, conseguiu garantir a sua reeleição consecutivamente durante um período tão longo? Ou seja, que fatores incidiram como determinantes para a sua permanência na Casa?²¹

O ponto de partida para a resposta desta pergunta está em que estes deputados, que são o meu foco da presente pesquisa, detêm conhecimentos que os capacitam a manipular os instrumentos institucionais que venham ao encontro de suas preferências, em sua habilidade em estabelecer relações pessoais úteis e em sua habilidade de coordenar e fortalecer a sua rede de clientela. Os caciques políticos conseguem se manter no poder graças à detenção da tecnologia política capaz de manipular e articular os arranjos partidários e institucionais intramuros do Congresso Nacional, a favor de seus interesses. Por outro lado, também são articuladores de estratégias clientelistas que

²¹ Ver também, Carlos Pereira e Lucio Renó (2001) em seu artigo “O que é que o reeleito tem?”

favorecem não só sua base eleitoral, mas também seus amigos, tornando a troca de favores uma sabida instituição.

3.1 – Sistema eleitoral: incentivos formais e comportamento estratégico

Como a literatura sobre este tema aponta, não é só a estrutura de arranjos informais que limitam/moldam o comportamento do ator, as instituições formais, por sua vez, também têm esta capacidade. Seguindo esta abordagem encontraremos autores como Barry Ames (2003) e Scott Mainwaring (1995), para quem os próprios arranjos formais incitavam troca de favores, além de comportamentos oportunistas e personalistas dos atores políticos. Conforme Barry Ames (2003: 18), “no Brasil as instituições criam incentivos que estimulam os políticos a maximizar seus ganhos pessoais e a se concentrar em cavar projetos de obras públicas para eleitorados localizados ou para seus próprios patrocinadores políticos”.

Estes incentivos são gerados pela fragilidade do vínculo entre os eleitores e os seus representantes, no sentido de fiscalização e controle (*accountability*), além de um sistema eleitoral que combina presidencialismo, com multipartidarismo e sistema proporcional de lista aberta, gerando riscos à governabilidade do sistema, na medida em que não imputa barreiras severas à formação de partido, não estimula a fidelidade partidária e, no Congresso Nacional, gera uma prática atomizada de ação e de proposição legislativa, ao mesmo tempo em que favorece a centralização de tomada de decisão (MAINWARING, 1995).

De fato, ‘cavar’ projetos para áreas geograficamente restritas é algo que para Douglas Arnold (1990) faz parte da lógica congressual. Isso porque, o principal objetivo dos parlamentares é garantir a reeleição, para o que tal prática é condição *sine qua non*. A questão é que, afirma Arnold, em uma relação de custos e benefícios, os custos são

sentidos em maior intensidade do que os benefícios, assim, quando se alocam recursos para áreas geograficamente restritas, os benefícios também serão restritos àquela área, porém os custos estarão geograficamente dispersos, não sendo ‘sentidos’ pelos contribuintes com real intensidade. Isso facilita e estimula a busca por benefícios restritos e custos dispersos, em projetos como a construção de uma escola ou a perfuração de poços artesianos. O sucesso em alocar benefícios para seus redutos eleitorais permite ao parlamentar reivindicar a responsabilidade pelo benefício, aumentando assim a sua reputação pessoal e ganhos eleitorais. Questionando-se porque o Congresso Nacional aprova projetos que promovem benefícios restritos, Arnold explica,

o porquê de o Congresso aprovar propostas com benefícios geográficos reside no fato de os legisladores serem eleitos por distritos geográficos, e eles têm uma preocupação natural acerca como os programas específicos afetam suas bases eleitorais. Os legisladores descobriram que, obtendo benefícios para seus distritos, criam oportunidades para publicidade grátis e créditos a requerer, e ambos são valiosos para obter a reeleição. Eles também têm uma forte aversão a propostas que impõem custos restritos à sua base porque eles acreditam que os eleitores poderiam culpá-los por esses custos (Idem, 1990: 3-4)*.

O estímulo para conferir prioridade às questões regionais em detrimento das nacionais na Câmara dos Deputados também tem origem nas instituições formais. Constata-se que, na arquitetura dos sistemas eleitorais, o sistema proporcional é largamente recomendado para Estados em que se concentram várias subculturas, onde não há hegemonia cultural. Todavia, para que se obtenha sucesso nesse gênero de eleição é necessário haver uma identificação nacional, que este sentimento de Nação seja capaz de impedir o desenvolvimento de tendências separatistas, ou seja, possa ser capaz de dirimir o conflito latente.

* (T.A).

Portanto, “o primeiro efeito da proporcionalidade é preservar a multiplicidade existente e o seu segundo efeito consiste em estimular cisões nos partidos existentes, entretanto (...) esta tendência manifesta-se menos pela divisão dos antigos partidos do que pela criação de novos partidos” (TAVARES, 1994: 245). Por outro lado, nos sistemas majoritários, “elegem-se o partido ou os candidatos que obtiverem os maiores volumes de votos, até que seja efetivamente assumida toda a representação parlamentar que cabe à circunscrição” (Idem, *ibidem*, 67).

Um dos efeitos do sistema majoritário é que ele, como aliás já advertia Maurice Duverge, tende para o bipartidarismo. Portanto, para que todas as esferas de indivíduos, grupos e classes sociais possam ser minimamente representadas neste sistema, é primordial que nesta sociedade não haja disparidades latentes e irreconciliáveis. E para que haja um mínimo de consenso entre a média dos interesses envolvidos²². Assim, é que, como afirma Gary Cox (*apud* AMES: 2003), nos sistemas majoritários, ou de maioria simples, políticos que ambicionam exclusivamente eleger-se previram ficar o mais próximo possível do eleitor mediano.

Por outro lado, nos sistemas proporcionais, os candidatos que visam unicamente a se reeleger aproximam-se de um grupo específico de eleitores (COX; MORGENSTERN, 1995). Para melhor compreensão do sistema eleitoral-partidário e dos seus mecanismos de incentivos importa perceber a magnitude do distrito eleitoral, o sistema partidário conjugado com de lista aberta ou fechada, bem como a forma como se dá o controle e seleção do líder partidário sobre seus correligionários.

O Brasil tem-se, no caso da eleição para a Câmara dos Deputados, um sistema proporcional com lista aberta, multipartidário, centralizado no candidato, fraco controle

partidário sobre os seus correligionários, alta magnitude distrital (aqui o distrito eleitoral equiivale ao do Estado), e com um forte domínio do Executivo sobre os recursos (AMES, 1995, 2003; MAINWARING, 1995, 1999).

Diante deste cenário, há fortes estímulos para cultivar o voto pessoal, focalizando a disputa eleitoral no candidato, em vez de no partido. Para John Carey e Mathew Shugart (1995) nesta fórmula eleitoral com lista aberta, com fraco controle dos partidos e com voto único²³ (*open list formula with open endorsement and single vote*), apesar de os políticos serem eleitos sob uma marca partidária e os votos serem obtidos por meio de uma lista de candidatos apresentada por um partido, “os líderes não têm sanções formais para encorajar a cooperação e manter a reputação partidária. O valor da reputação pessoal é muito alto” * (CAREY; SHUGART, 1995: 428). A questão é que a luta para manter uma alta reputação, pode acarretar uma interferência na própria coordenação partidária, já que, na maioria das vezes, os interesses individuais dos políticos não convergem para os do partido, causando um problema de coordenação da ação coletiva.

O líder partidário, por sua vez, ao não deter mecanismos de punição eficazes tem as mãos atadas para controlar estes apetites indisciplinados, pois a habilidade do líder partidário em manter a cooperação no partido está na sua capacidade de imputar sanções aos desertores e premiar os que cooperam, como, em lista fechada, encabeçando a lista ou indicando-os para presidir comissões dentro do Congresso. Sem incentivos para colocar a reputação do partido como um peso forte para estimular o eleitor na hora de

²² Para mais referências a respeito do sistema proporcional *versus* sistema majoritário ver: Duverger. M (1957); Nohlen. D (1994); Nicolau. J (1997); Cox. G (1997); Lijphart. A (2003).

²³ Voto único refere-se ao fato dos eleitores poderem votar somente em um candidato, não podendo classificá-los em uma ordem de preferência. Maiores referências ver: Nohlen (1994).

* (T.A).

decidir o seu voto, o candidato lança mão de sua marca pessoal como incentivo principal para influenciar o eleitor. Não é por outro motivo que

construir reputação pessoal é freqüentemente associado pelos cientistas políticos americanos com legislações particularistas – que asseguram fundos de *pork-barrel* [verbas governamentais para melhoramento local, com fins eleitoreiros] para projetos que beneficiam distritos específicos e providenciando serviços de despachante para resolver problemas individuais dos eleitores com a burocracia governamental • (CAREY; SHUGART, 1995: 419).

A fragilidade do vínculo partidário com sua base não é unicamente percebida em sistemas proporcionais com lista aberta, como no caso brasileiro. Também o é em sistemas majoritários como o dos Estados Unidos, onde o papel das comissões, dos grupos de pressão, dos *lobbies* representam um peso substantivo no ordenamento do Congresso. Neste sistema, como afirma Gary Cox e Mathew McCubbins (1993), é o partido majoritário quem detém as principais prerrogativas para ordenar o processo legislativo, favorecendo aos seus membros nos arranjos de *pork*, constituindo, assim, uma espécie de cartel (*legislative cartel*). E “como membros de outros cartéis, os membros do partido majoritário são colocados em face de constantes incentivos para ‘trapacear’ nas negociações que são iniciadas” • (COX; MCCUBBINS, 1993: 2).

Nos Estados Unidos, ao contrário do Brasil, na corrida eleitoral a reputação partidária é fator importante para a vitória no pleito, o que contribui para maior coesão partidária dentro do Parlamento. Neste sistema – majoritário, com lista fechada e turno único – há uma forte tendência para o bipartidarismo, já que nos termos da máxima *the-first-past-the-post* (o primeiro em votos pretere os demais) aquele que obtiver a maioria dos votos no distrito será o candidato vencedor. Assim, sendo existindo somente dois partidos dentro da Casa os conflitos podem ser mais bem gerenciados, contribuindo para

• (T.A).

a formação de gabinetes fortes e coesos, além de favorecer uma administração mais estável e eficaz. Lawrence Lowell, um dos primeiros formuladores e defensores do sistema majoritário, ainda no século XIX, ao advogar em sua causa afirma que, “quanto maior o número de grupos divergentes, formando a maioria, mais difícil será a tarefa de satisfazê-los a todos, e mais fraca e instável será a posição do gabinete” (LOWELL, 1896 *apud* LIJPHART, 2003: 87)²⁴.

Todavia, em sistemas proporcionais de lista aberta, na corrida eleitoral não há competição entre partidos, já que a reputação partidária não é um fator primordial na escolha do voto (se se pensar em um eleitor mediano que não é fortemente influenciado por estímulos ideológicos). A principal competição se dá entre os ‘companheiros’ de partido que disputam entre si tempo na mídia, financiamento de campanha, vinculação de sua imagem ao do cacique político regional ou nacional (é importante aparecer ao lado deste no palanque e também ter este ao seu lado quando em apresentações públicas). Um dos problemas deste cenário se dá no “exercício de ‘faz-de-conta’ *ex-post-factu* que todos os partidos fazem depois do pleito. Os gastos são individuais, e também os ‘ganhos’ têm de ser individuais” (FLEISCHER, 2000: 82). Neste sistema, a cooperação para com o partido, a lealdade à sigla não são fatores suficientemente fortes para moldar o comportamento dos políticos. Pelo contrário, este sistema, estimula sim o caciquismo, o personalismo e o clientelismo tão característicos do sistema político brasileiro.

* (T.A).

²⁴ É necessário notar uma consequência do sistema majoritário. Neste o grupo vencedor é aquele que teve a maioria dos votos dos eleitores, em que a lógica do ‘vencedor leva tudo’ impera. Isto acarreta uma concentração de poder nas mãos de determinado grupo, contribuindo para que este tenha uma sobre-representação no Parlamento, o que impede uma representação mais pluralista e proporcional dos vários grupos sociais (já que há uma sub-representação das minorias) dentro da Casa. Contudo, em países com maior homogeneidade social, cultural e política, como os Estados Unidos, há uma forte tendência para um caminhar ao centro, o que poderia dirimir esta sub-representação. Para saber mais, ver: Arend Lijphart (2003); José Antônio Tavares (1994).

3.2 – Sistema de incentivos intramuros do Congresso Nacional: cooperação versus deserção.

A discussão acima apresenta um sistema político com baixo desempenho institucional, que favorece as práticas clientelísticas. Ao focalizar nossas atenções agora na arena política parlamenar, acompanhando esta mesma literatura há a percepção de um Executivo refém de um Legislativo extorsivo, que exige negociações individuais para a aprovação de cada projeto de lei. Esta imagem de um Legislativo chantagista que somente concede apoio ao Executivo na medida em que este beneficia os interesses individuais dos congressistas, corrobora com a imagem de um sistema eleitoral-partidário que não gera incentivos para a cooperação partidária, contribuindo para a fragilidade do vínculo entre os eleitores e os seus representantes e dificultado a fiscalização e controle (*accountability*) por parte dos eleitores, bem como a transparência das negociações políticas.

Dentro deste contexto, para que o Executivo tenha seus projetos aprovados, existe a necessidade de trocar favores individuais com os legisladores (AMES, 1995, 2000; AMORIM NETO, 1998; GEDDES, 1994; LAMOUNIER, 1991; MAINWARING, 1997, 1999; SAMUELS, 1998). Esta literatura aponta para o fato de que uma das principais moedas de troca na relação entre o Executivo e o Legislativo brasileiro é o clientelismo, estimulando, assim, uma prática política personalista e de ganhos oportunistas.

Ainda na década de 1990, esta forma de se desenhar e apresentar o sistema partidário-eleitoral, no Brasil, começou a ser revisitada, principalmente por pesquisadores brasileiros. Estes apontam para outras variáveis a ser levadas em conta no exame do processo decisório, que também são importantes para o ordenamento do

sistema político como o papel dos partidos políticos, o desempenho das lideranças, o peso relativo das regras decisórias internas do Congresso e uma forte coalizão entre o Executivo e os parlamentares dos partidos da base governista (presidencialismo de coalizão) para a aprovação das leis (FIGUEREDO & LIMONGI, 1995; SANTOS, 1995; 1997).

O ponto de partida para se compreender a lógica desta análise é o fato de que as instituições são importantes para coordenar os interesses dos atores dando estabilidade ao sistema e minimizando os problemas de ação coletiva. Assim, no Legislativo brasileiro, parte das regras do jogo é dada pelo o que Sérgio Abraches, no final da década de 1980, chamou de ‘presidencialismo de coalizão’. Este opera de forma a promover um forte estímulo para que os deputados federais se organizem em partidos parlamentares, aumentando, assim, a previsibilidade da ação dos legisladores em plenário. Isso se dá a partir de instâncias legiferantes do Executivo, à medida que transfere poderes decisórios a este (como as MPs e o controle do orçamento federal). Soma-se, também, o poder de agenda e o poder de nomeação para cargos nas pastas ministeriais que Santos (1997) chama de ‘poder de patronagem’ do Executivo.

Nesta mesma abordagem, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2001) afirmam que os poderes legislativos do Executivo foram imensamente ampliados pela Carta de 1988 que manteve algumas das instituições normativas criadas pelos militares a fim de garantir a sua capacidade de propositura. Além disso, os regimentos internos tanto da Câmara dos Deputados, quanto do Senado Federal ampliaram os recursos à disposição dos líderes partidários e do Colégio de Líderes para comandar suas bancadas.

O poder dos líderes sobre sua bancada pode ser verificado pela recorrência do voto coeso desta. A forma como este se dá é quando colocada uma matéria em votação

os líderes poderão se manifestar para orientar a sua bancada para encaminhar a votação (art. 192 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – R.I.C.D), assim, antes do início da votação o presidente da Câmara pergunta aos líderes qual o posicionamento do partido/bloco na votação. Os líderes respondem ‘sim’, a favor da aprovação do projeto, ‘não’, rejeitando o projeto ou ainda ‘a bancada esta liberada para votar como quiser’. Além disso, somente os líderes (que representem seis décimos dos membros da Casa) podem pedir verificação de votação. Este ato anula a votação anterior, que ocorreu pelo processo simbólico²⁵, procedendo-se de imediato a uma nova votação, agora pelo processo nominal (art. 185 do R.I.C.D). Este recurso é largamente utilizado pelos líderes quando pelo voto simbólico houver contestação do resultado da votação.

Nos resultados de suas pesquisas Figueiredo e Limongi não encontraram indisciplina partidária no Congresso Nacional, principalmente no que se refere a votações nominais, tampouco um Congresso que agisse como *veto-players* institucional às propostas do Executivo. De fato, há uma preponderância deste sobre o Congresso que se dispõe a cooperar e vota de forma disciplinada.

Em realidade, o Executivo detêm instrumental suficiente para garantir que suas proposições sejam aprovadas eficientemente. Se não pela promulgação das MPs, pelo controle da agenda que consiste em decidir quais proposições serão discutidas e votadas na pauta da ordem do dia. Essa coordenação em muito se dá pela intensa troca de informação entre o Presidente da Mesa das Casas com o Executivo. Além disso, é a Mesa quem decide a pauta da ordem do dia (geralmente o presidente da Mesa é do partido majoritário, o que facilita a comunicação entre o Legislativo e o Executivo). E

²⁵ O voto simbólico é o mais largamente utilizado nas votações da Casa. Neste, o Presidente, ao anunciar a votação, convida os deputados a favor da matéria a permanecerem sentados e os contrários que permaneçam como estão, daí proclamando o resultado manifesto da votação. Devido a este processo, como afirmou um assessor parlamentar, em entrevista, é recorrente o fato de muitas vezes os parlamentares votarem sem mesmo tomar nota sobre o que está votando.

cabe aos líderes comunicar ao Presidente da Câmara, como indica o regimento interno da Casa (art. 28 R.I.C.D), quem irá compor as comissões como titulares e suplentes, com o poder de indicar qualquer deputado do partido ou do bloco. Os líderes partidários também têm a autoridade de retirar os deputados das comissões por eles indicados, de ofício (não é necessário justificativa), a qualquer momento, cabendo, portanto, aos líderes a capacidade de fomentar a cooperação, a comunicação e coordenação intra-partidária para que a sua autoridade tenha respaldo.

Percebe-se também que, acompanhado o regimento interno (art. 53, 54, 55 do R.I.C.D) as Comissões como a Comissão de Constitucionalidade e Justiça e Cidadania (CCJC) e a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) têm papel primordial no processo legislativo, pois os projetos passam por elas, a fim de discutir a sua admissibilidade, ou seja, se são constitucionais (CCJC) e se são possíveis de se enquadrar no orçamento (CFT). Depois de verificada a sua admissibilidade é encaminhada o projeto também para as comissões de mérito onde serão discutidas a sua importância e a sua viabilidade. Desta forma, caso as comissões de admissibilidade, ao dar o parecer terminativo, julguem a matéria inadmissível, tal parecer faz cessar a tramitação da matéria na Câmara dos Deputados, daí a importância de se fazer parte destas (principalmente como relator ou presidente) por poder barrar ou dar celeridade a tramitação de um projeto de lei, bem como ao peso dos líderes por ter autoridade para indicar quais os membros que irão compô-la.

Além disso, conforme Figueiredo e Limongi, percebe-se o poder dos líderes na previsibilidade do comportamento do parlamentar quanto da votação nominal que, em sua maioria, segue a indicação do líder. A questão que fica é qual as causas que contribuem para que o parlamentar siga seu líder?

Um dos caminhos explicativos dado por Figueiredo e Limongi (2001), está ao afirmar que um dos modos dos parlamentares angariarem seus interesses frente ao Executivo é se concentrando nos partidos, de modo a fazer maior número e otimizar a sua capacidade de pressão e barganha, podendo, então, de fato, ameaçar e fazer cumprir as ameaças, a partir do momento em que não tiver seus interesses atendidos. Assim, é mister ao parlamentar pertencer a um partido coeso e agir de forma coesa, para a obter melhores resultados em suas ações coletivas. Neste sentido,

o controle de agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo reduz as chances de sucesso das iniciativas individuais dos deputados. Reduz também a possibilidade de que deputados adotem estratégias do tipo *free-rider*. Não porque inexistam os incentivos para sua adoção ou porque os deputados tenham assimilado normas contrárias a esse tipo de estratégia. Os líderes são capazes de reduzir as oportunidades para o comportamento individualista e oportunista. [...] o controle exercido pelos líderes partidários sobre a agenda dos trabalhos fornece as bases para a estruturação das bancadas, garantido a disciplina (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001:10 – 12).

Desta forma, a tese principal dos autores é a de que “o sistema político brasileiro não gera as condições motivacionais, e nem mesmo as institucionais, para que políticos baseiem suas carreiras políticas exclusivamente em vínculos pessoais e partidários com os eleitores e com o Executivo” (idem, 2001). Assim, o cenário político, então, torna-se dispare. Se por um lado, no sistema eleitoral a marca partidária se perde em meio a tantas outras, enfraquecendo a reputação partidária como poder de influenciar o eleitor, por outro, na arena congressual os poderes presidenciais e a centralização das decisões reforçam as posições dos partidos.

A crítica que se faz a esta análise está em não perceber que os acordos são realizados antes das votações, ou seja, se o partido vota coeso não é pelo medo da ameaça de punição do líder aos dissidentes, mas porque anterior a isto barganhas individuais foram feitas para se chegar à votação monolítica, ou seja, o fluxo de poder

não se dá de cima para baixo, mas pelo contrário de baixo para cima. De fato, os partidos votam unidos ou porque pensam da mesma maneira sobre a questão em pauta, já que sua base eleitoral é semelhante, ou porque articularam estratégias de trocas de favores mútuas para se chegar ao consenso (AMES, 2003; COX & McCUBBINS, 1993).

Nesta perspectiva, Carlos Pereira e Bernardo Muller (2002) observam que o deputado para ter suas emendas no orçamento autorizadas pelo governo que venham a beneficiar seu reduto eleitoral, necessita cooperar com este. Assim, o Executivo utiliza este mecanismo estrategicamente de forma a premiar os parlamentares fiéis ao governo. Desta forma, afirma os autores, “ao votarem disciplinadamente, os parlamentares credenciam-se para levar benefícios individualizados ao eleitorado e esses benefícios lhes valem a reeleição sem que o partido seja necessário nessa etapa”.

Um outro importante aspecto é levantado por Antônio Cintra (2002) sobre a relevância do papel desempenhado pelos governadores ao influenciar as votações de interesse dos Estados. Os parlamentares têm as suas bases eleitorais nos Estados e dependem dos governadores para tê-las estas atendidas, e, não raro, buscam se reeleger e progredir na carreira política, candidatando-se a algum cargo no Executivo estadual, postos de maiores destaques político. Cintra aponta para uma verdadeira cadeia de dependências mútuas que liga os prefeitos e governadores aos parlamentares. Em realidade, afirma o autor, “pode haver adesão por princípio a uma política objeto de deliberação, mas, na massa das votações e apoios a obter, predomina o pragmatismo do ‘dá cá, toma lá’, ou como dizia um político, faz alguns anos: ‘é dando que se recebe’” (2002: 51).

Todavia, Figueiredo e Limongi (1995), focalizando a sua pesquisa nas votações encaminhadas pelos líderes, descobriram que até mesmo partidos fracos tinham 85% de seus membros votando de forma igual, retirando daí grande peso para a sua argumentação a respeito da coesão partidária. Porém, como aponta Barry Ames (2003), a que nível este dado é significativo? Ames afirma que na Casa Parlamentar dos nossos vizinhos argentinos a coesão partidária supera a casa dos 98%, e isto sem a necessidade constate de acenar com promessas de verbas para fins clientelistas nem com barganhas políticas e trocas de favores. Além disso,

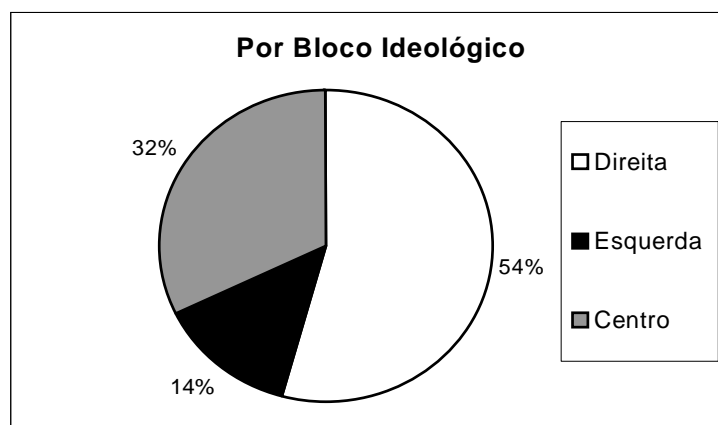
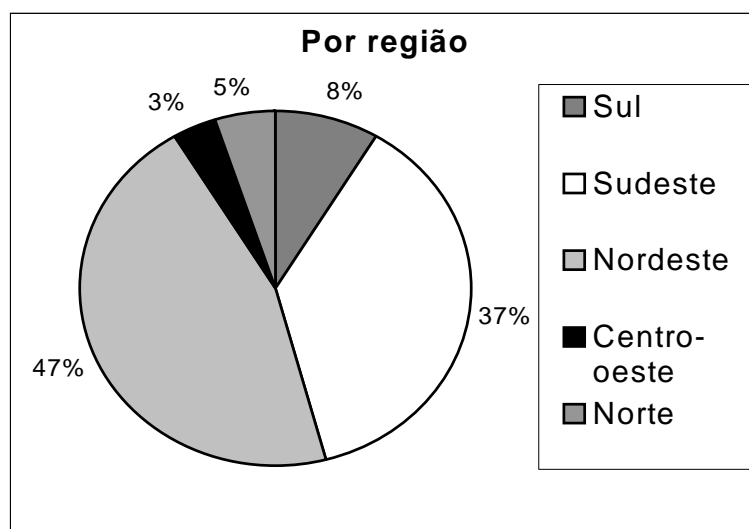
considerando a facilidade com que os deputados trocam de partido, por exemplo, o que parece ser disciplina partidária talvez seja uma ilusão. Se os líderes tentam punir os dissidentes eles se bandeiam para outro partido. Em consequência, aumentam a disciplina no partido que perdeu seus membros. Havendo um número suficiente de opções de legenda para os desertores, a unidade dos partidos que os recebeu não necessariamente cai. Durante o governo Sarney o PMDB perdeu deputados para o PSDB e para o PFL. No curto prazo, a disciplina do partido aumentou. Em suma, quando políticos migram com facilidade entre agremiações, o partido em si é um alvo móvel (AMES, 2003: 242).

Até aqui expus as duas correntes interpretativas sobre o ordenamento político dentro da Casa Parlamentar, uma que afirma que há uma estrutura de coordenação dos trabalhos legislativos orquestrada, principalmente pelos líderes (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1995 2001; SANTOS, 1997, 1999) e uma outra que observa que há grandes estímulos para deserção, ou a não cooperação para a coesão partidária e para com o clientelismo (CINTRA, 2002; PEREIRA & MUELLER, 2002; AMES, 2003). É buscando a comprovação ou refutação empírica destas asserções que desenvolvo a discussão adiante, tendo como objeto central os deputados com mais de quatro mandatos consecutivos.

3.3 – Apresentação do Estudo de Caso

Como recorte foram utilizadas duas variáveis principais para estudar os deputados com 4 ou mais mandatos consecutivos até a 51ª legislatura, são elas: partido e região. No total são 59 deputados sendo que quase a metade é oriunda do Nordeste e mais da metade de partidos de direita. Deste total 17% (10 deputados) são da Bahia, Estado com maior recorrência, 13,5% (8 deputados) de São Paulo, seguido por 12% (7 deputados) do Rio de Janeiro e 10% (6 deputados) de Minas Gerais.

Divididos por região e por bloco ideológico as percentagens são:



O PPB e PFL foram considerados partidos de direita; PT, PCdoB, PV, PST e PDT, foram contados de esquerda; no centro estão o PMBD, PSDB e o PTB, sendo estes partidos citados os únicos recorrentes na pesquisa.

REGIÃO X PARTIDO	VALOR	PERCENTAGEM
Nordeste e direita	17	29%
Nordeste e esquerda	2	3%
Nordeste e centro	8	14%
Sudeste e direita	11	19%
Sudeste e esquerda	5	8%
Sudeste e centro	6	10%
Sul e direita	1	2%
Sul e esquerda	1	2%
Sul e centro	3	5%
Centro-oeste e direita	2	3%
Norte e direita	1	2%
Norte e centro	2	3%
TOTAL	59	100%

As combinações Centro-oeste e esquerda; Centro-oeste e centro; norte e esquerda não foram possíveis por não haver variáveis que se encaixassem nestas especificações.

Como se observa, a composição Nordeste/direita; e Sudeste/direita são as de maior recorrência, o que se certo modo reafirma a tese, apresentada no capítulo 1, de que, mesmo havendo um maior desenvolvimento e modernização dos setores político, social e econômico, o clientelismo é capaz de adaptar-se a estas mudanças. Quanto ao quadro partidário, os partidos que mais contribuíram foram (como pode ser observado na tabela do anexo 1) o PFL com 21 deputados (35,5%), o PPB (atual PP) com 11 deputados (18,6%) e o PMDB com 10 deputados (16,9%), o que por outro lado vai ao encontro da tese de Timothy Power (2000) de que os partidos oriundos da antiga Arena/PDS tiveram maiores incentivos para cultivar o clientelismo particularista devido as suas interações com a máquina estatal, e com isto conseguiram perpetuar-se em um cenário político de modernização. Estas duas questões serão mais bem discutidas adiante.

3.4 – Atraso versus modernidade: relação entre deputados, prefeitos e sociedade civil organizada.

É recorrente na literatura sobre desenvolvimento vincular o atraso econômico a práticas políticas tradicionais e retrógradas que atravancam a modernização da sociedade como um todo. O clientelismo, por sua vez, seria mais uma expressão das conseqüências deste atraso na esfera política. Um exemplo é a grande diferença entre o Nordeste e o Sudeste brasileiros. Na primeira região, Nordeste, encontra-se um dos piores índices de desenvolvimento humano (IDH) do mundo (ONU, 2005), onde miséria e pobreza convivem com políticos corruptos (é notória a ‘indústria da seca’ como um canal de desvio de verbas) e despreparados para o gerenciamento da administração pública, com uma elite tradicional o que contribui ainda mais para o atraso desta região. Por outro lado, no Sudeste, especificamente São Paulo, encontra-se uma economia forte e robusta baseada na indústria e no mercado financeiro, com IDH alto, para os padrões brasileiros (em uma recente pesquisa divulgada pelo IBGE (2006) o interior de São Paulo é a região que apresenta a melhor qualidade de vida do país), além disso há uma elite com perfil modernizante e desenvolvimentista.

De fato, por meio da pesquisa de campo (entrevistas com deputados em seus gabinetes), pude perceber uma nítida diferença entre o comportamento dos deputados destas regiões. Tomando como exemplo um deputado da Bahia e um de São Paulo, a movimentação de pessoas e pedidos que chegam a cada um destes gabinetes é bastante distinta. No gabinete do deputado Ricardo Izar (PTB/SP), atual presidente da Comissão de Ética, nas três vezes em que lá estive, vi uma grande movimentação de representantes de associações de pessoas deficientes, de pensionistas, fazendo as suas reivindicações e pedidos ao deputado. E conversando com sua assessora verifiquei serem estes os principais pedidos, oriundos de sua base eleitoral, que chegam ao

deputado (porém, tendo o deputado Izar assumido a Comissão de Ética, que obteve muita visibilidade após o escândalo de corrupção do ‘valerioduto’ em 2005, suas atenções votaram-se para o trabalho nessa comissão, tanto que o deputado não atende, para audiências e entrevistas, em seu gabinete e sim na própria sala da comissão).

Já no gabinete do deputado Jairo Carneiro (PFL/BA), o perfil dos frequentadores me pareceu ser bem diferente. Na primeira vez que lá estive, o deputado não pode me atender pois estava conversando com uma comitiva de usineiros de seu estado. Seu chefe do seu gabinete, me pediu para voltar na próxima semana. Ao retornar, tive que esperar alguns minutos porque o deputado estava recebendo uma comitiva de prefeitos do seu estado. E já durante a entrevista, tive que interrompê-la para que o deputado pudesse atender uma ligação de um prefeito, que ele anteriormente havia pedido para sua secretária fazer.

Após este pequeno relato é notório perceber um grande vínculo destes deputados com suas bases. Independente de qual seja o perfil de sua base eleitoral, procuram estes deputados por saberem que darão algum tipo de retorno às suas demandas, ou seja, estes deputados que tem antigüidade na Casa, são bastante atenciosos para com a sua base eleitoral. E é importante ressaltar que, como afirmou o deputado Ricardo Izar, “cada eleição é uma nova disputa, é preciso trabalhar e mostrar serviço. Antigüidade não é cargo e não assegura eleição”. Assim, mesmo que sejam políticos dominantes em sua região, ou seja, reelejam-se graças a um eleitorado fiel, mostram-se muito empenhados em buscar benefícios para a sua base eleitoral, já que, de fato pode reivindicar a autoria do benefício levado para a região. E isto ocorre indiferentemente de região ou partido. O que muda é o tipo de demanda: se no Nordeste a demanda é por poços artesianos, no Sudeste é por centros de atendimento aos idosos.

Todavia, há uma grande diferença em como estas demandas chegam ao deputado. Se em estados periféricos como Bahia e Goiás, vêm por intermédio de prefeitos, em estados mais desenvolvidos, como São Paulo e Rio de Janeiro, seu canal são as organizações da sociedade civil²⁶. Devido ao próprio tamanho dos estados, bem como o nível da disputa eleitoral – em relação ao número de candidatos concorrendo aos cargos nos Estados do Sudeste serem maiores do que do Nordeste, Centro-oeste – os deputados entrevistados do Sudeste especializaram-se em temas, como o turismo (deputado Rubem Medina PFL/RJ, com nove mandatos consecutivos) ou grupos específicos de eleitores (deputado Ricardo Izar, com cinco mandatos consecutivos).

Já os deputados do Nordeste e Centro-oeste, concentram suas bases eleitorais em regiões específicas dentro dos Estados, como o deputado Jairo Carneiro (cinco mandatos consecutivos) na região de Feira de Santana e o deputado Roberto Balestra (PPB/GO – com cinco mandatos consecutivos) no Centro-oeste goiano²⁷. Além disso, há que se considerar o processo de urbanização desses estados, já que o aglomerado urbano facilita a organização e proliferação de associações da sociedade civil. Portanto, o fato das relações com os prefeitos serem mais intensas nos estados periféricos era um dado já esperado.

Nos estados periféricos a relação com os prefeitos é de suma importância para a carreira do parlamentar, pois, é o prefeito um dos principais cabos eleitorais do deputado. É ele quem dirá para a população que foi por meio da ajuda do deputado que determinado benefício chegou à região. Pude comprovar este fato indo entrevistar um prefeito (da cidade de Inhumas – GO) que fica no reduto eleitoral do deputado Balestra.

²⁶ Os estados citados foram os que acompanhei mais atentamente.

²⁷ É claro que há casos desviantes, como o do deputado federal Ronaldo Caiado (PFL/GO), foi o único do estado a obter votos em todos os municípios goianos. A explicação deve-se ao fato de o estado de Goiás ter a sua economia sustentada pelo agronegócio e ser o deputado, oriundo de uma família tradicional do estado, um grande defensor da causa ruralista.

Já na avenida principal da cidade havia inúmeras faixas estendidas com dizeres de agradecimento da população pelo novo sistema de esgoto que estava sendo implantado na cidade. Tais como: “os moradores de Inhumas agradecem por mais este benefício trazido pelo Deputado Balestra para nossa cidade”, outra: “o prefeito (...) está trabalhando junto com Balestra por nossa cidade”. Havia várias faixas de apoio ao prefeito, ao deputado e ao governador do estado²⁸.

Porém, o prefeito não pôde comparecer à entrevista e quem me recebeu foi o chefe de gabinete. Já na sala do prefeito, fui apresentada ao secretário de Urbanismo, irmão do deputado, e ao seu auxiliar, sobrinho do deputado. Ao perguntar para o chefe de gabinete quais os principais problemas da cidade a resposta foi o crescimento desordenado da cidade (Inhumas tem em torno de 30 mil habitantes e fica a 50 km de Goiânia), a falta de asfalto, esgoto e escolas. E que na tentativa de contornar estes problemas (tão recorrentes nas cidades brasileiras) contava com a ajuda do deputado para trazer benefícios para a cidade. “O dr. Roberto sempre nos atendeu muito bem, estamos satisfeitos, não há do que reclamar sobre seu trabalho. Além disso, ele tem um escritório aqui na cidade e ele sempre está por aqui, o que facilita.”

Cinquenta quilômetros adiante cheguei à cidade de Itaberaí, outro provável reduto eleitoral do deputado Balestra. Fui entrevistar o prefeito. Na sala do prefeito, havia sobre a mesa vários mapas de um loteamento que a prefeitura estava realizando em benefício das populações carentes do município e que, segundo o prefeito, era uma forma de tentar diminuir o índice de violência da cidade (Itaberaí tem em torno de 20 mil habitantes). Perguntei quais os principais problemas da cidade, -“habitação, estes mapas que você está vendo é uma tentativa de contornar este problema”. – “O senhor

²⁸ É importante ressaltar que o deputado Roberto Balestra é oriundo de uma família tradicional de políticos e proprietário de uma das maiores usinas de cana-de-açúcar do estado, que se localiza na cidade

tem buscado recursos federais, por meio de algum deputado, para ajudá-lo a resolver este problema?”, perguntei. – “Bem, a política, como você sabe, funciona através de clientelismo e trocas de favores. E eu não quero ficar na dependência de nenhum deputado, por isso não compactuo com isso e é por isso que não obtenho recursos. Só com que é transferido com os impostos não dá. A prefeitura está a mingua.” Ao perguntar sobre suas relações com o deputado Balestra, o prefeito afirmou “eu sou um prefeito independente”, atitude que impedia uma aproximação. Porém, quanto à capacidade de ‘trabalho’ do deputado o prefeito afirmou, “o Balestra ganha eleições porque ele é muito eficiente. Ele tem gente especializada ‘correndo’ os ministérios atrás de verbinhas.”

De volta à Goiânia, fui ao escritório do deputado Balestra entrevistá-lo. Após algum tempo, fui recebida por ele²⁹, que tinha acabado de chegar de Jaraguá, onde teve uma reunião com os prefeitos daquela região. Logo pude perceber o quão era importante a sua relação com os prefeitos para dar apoio à sua carreira. O deputado mantinha escritórios nas principais cidades onde obteve maior número de votos e mantinha-se sempre bem informado sobre as principais demandas destas cidades, e sobre o que lá se passava. A procura pelo apoio do deputado também era intensa, em suma, a sua ‘eficiência’ devia-se ao fato de ser um político antigo e conhecedor dos trâmites necessários para localizar e conseguir as verbas.

Por exemplo, além de ele conhecer o segundo e o terceiro escalões dos ministérios, em suas palavras, “passa governo e entra governo, só o que muda é o primeiro escalão, o segundo e o terceiro continuam lá, só depois, com a entrada do

de Inhumas.

²⁹ Balestra havia sofrido um derrame e um lado de sua face estava paralisado, o que me causou certa estranheza a princípio, dificultando, assim, um pouco a sua fala, que por sinal era a de um goiano típico, com todos os sotaques e expressões características.

governo Lula, é que tudo mudou, trocaram todo o pessoal”, ele também mantinha uma equipe preparada para dar assessoria técnica aos prefeitos. Pois, não bastava somente a sua intervenção, para que um projeto fosse aprovado é necessário que este esteja de acordo com as normas e padrões exigidos de cada ministério, que estes se enquadrassem em determinado programa desenvolvido por este, para que a verba fosse liberada. E era justamente este o papel de sua assessoria: guiar os prefeitos pela intrincada rede de normas baixadas pelos ministérios. Vinha daí, em grande medida, sua autoridade e eficiência. O deputado Balestra afirmou: “o meu eleitor desconhece qualquer projeto de lei que eu já tenha feito; ele vota em mim pelos benefícios que eu levei para a sua região”.

Fui procurar outro prefeito da região Sul do país, a fim de saber se este tipo de relação também se passava por lá. Cheguei ao Ministério das Cidades, onde um servidor público daquele ministério tinha me dito que estava atendendo um prefeito do Rio Grande do Sul. Quando cheguei, o prefeito não mais se encontrava, mas que iria para o Ministério da Educação mais tarde, o que me permitiria encontrá-lo lá³⁰. Fui informada, porém, que o prefeito estava no Congresso Nacional, mas especificamente no gabinete de um deputado e que lá me esperava para me conceder a entrevista.

As entrevistas com os prefeitos sempre se iniciavam com a pergunta de quais os principais problemas que a cidade enfrenta. – “Olha, Tio Hugo é uma cidade pequena de apenas 5 mil habitantes, mas que está sofrendo um grande crescimento, devido ao fato de se localizar num estratégico entroncamento rodoviário por onde passa boa parte da produção agrícola do país. Por isso, algumas indústrias agrícolas têm ido para lá. Pelos nossos cálculos, daqui a três anos, a cidade já vai ter 10 mil habitantes, e é necessário que haja planejamento para isto.”

O motivo de sua vinda a Brasília era angariar recursos para investimentos em infra-estrutura para a cidade. Todavia, essa busca não era intermediada por deputados: a única razão por ele me receber no gabinete de um é que este foi seu professor na faculdade, tornaram-se amigos, e nas vezes que vem à Brasília o deputado deixa que ele use seu gabinete. Nas palavras do prefeito, “é claro que as relações pessoais ajudam, mas eu prefiro ir direto aos ministérios. Lá o pessoal é mais técnico, não fica só nas promessas. Além do que, você vai lá, conversa com o técnico, mostra os problemas da cidade, ele te fala o que pode ser feito e te dá orientação de como se enquadrar nos projetos do ministério. É bem melhor.”

Conversando com Arquimedes Belo Paiva, funcionário do Ministério das Cidades, há de fato esta maior sensibilização por parte dos servidores para atender as demandas dessas cidades, quando os prefeitos expõem pessoalmente os problemas do município. Segundo Arquimedes, “o ministério está realizando o plano diretor das cidades, somente para cidades com mais de 20 mil habitantes. Recebemos as informações dos municípios e os classificamos segundo alguns critérios, para saber quais se encaixam nos nossos padrões para receber os recursos. Caso haja empate entre eles – por exemplo cinco cidades empataram na pontuação naquela região do estado – a vinda do prefeito é muito boa para nos esclarecer a realidade daquele município. Pois, aqui trabalhamos com muitas planilhas, muitos gráficos. É muito impessoal. Mas no geral, para o andamento da burocracia em si, não faz muita diferença”. Todavia, há uma disputa de poder entre as áreas técnica e política, dentro do ministério, e algumas vezes os técnicos conseguem barrar recursos alocados por questões políticas. Assim, “o ministro coloca algumas regiões prioritárias e dentro daquela região escolhemos os municípios que melhor se encaixam nos nossos padrões”.

³⁰ No jargão utilizado pelos políticos em Brasília: ‘correr os ministérios’.

Estes padrões de intensa relação entre os prefeitos e os deputados federais como determinante para a carreira do deputado, é um traço característico dos Estados periféricos. Muito diferente da relação com que os deputados do Rio de Janeiro e São Paulo apresentaram. Para eles, a forma de valorizar o seu trabalho parlamentar não consiste somente em ‘cavar’ benefícios restritos. Por exemplo, o deputado Ricardo Izar publica em jornais da região de sua base eleitoral os projetos de lei por ele propostos, os que já conseguiu aprovar e aqueles por que quais vem trabalhando. O deputado Rubem Medina, especializou-se no tema de turismo, que é especialmente importante na cidade do Rio de Janeiro, onde fica sua base eleitoral, e declara derivar sua força eleitoral especificamente do seu trabalho legislativo.

Interessante notar as diferentes repostas que obtive para a pergunta: “É comum ouvir que deputados federais são despachantes de prefeitos. O senhor concorda?”³¹ O deputado Jairo Carneiro (PFL/BA) deu a seguinte resposta, “é claro que o trabalho de um deputado federal é também se preocupar com as questões nacionais, porém quando se olha para o meu estado, falta água para as pessoas, elas precisam de poços, na cidade não tem delegado, é preciso nomear um. E como se fica nesta situação? É preciso trazer estes benefícios para as pessoas”. O deputado Roberto Balestra (PPB/GO) foi mais incisivo, “isso só acontece porque não tivemos coragem de votar a lei do *lobby* quando esta foi proposta, o que tornaria mais clara esta relação”. Já o deputado Ricardo Izar (PTB/SP) salientou que, “o cargo de deputado é uma vocação e para mim é um sacerdócio. O que eu faço é trabalhar para a população, e enquanto eu estiver trabalhando para ela podem me chamar do que quiser.” O deputado Rubem Medina (PFL/RJ) deu uma resposta que soou irônica: “isso é coisa de político do Nordeste”.

³¹ Esta pergunta foi inspirada nas relações entre prefeitos e deputados federais descritas em, Marcos Bezerra. (1999). *Em nome das 'bases'*.

O que podemos perceber é que a relação entre os deputados federais e a sua base eleitoral se dá de formas diferentes, dependendo do contexto social. E que, o clientelismo apresenta-se como uma receita de sucesso eleitoral independente deste contexto. Se nas regiões periféricas, as demandas são intermediadas pelos prefeitos, nas mais avançadas chegam via organizações da sociedade civil organizada. Como observa Eric Wolf (2004), em contextos de fraca institucionalização é o político que faz a ligação entre a burocracia e as pessoas, contudo não há formação de fortes laços de lealdade pessoal, estando o eleitor livre para mudar de órbita de influência quando perceber que os seus interesses não estão sendo mais atendidos. O que faz o político se empenhar ainda mais neste trabalho. Assim, mesmo em contextos modernizantes as práticas clientelísticas adaptam-se aos novos canais institucionais criados e às novas demandas, como forma de fortalecer a carreira do político.

3.5 – Antigüidade, partidos políticos e emendas ao orçamento.

De acordo com a literatura da área, políticos antigos têm mais incentivos para acompanhar as propostas do Executivo, apresentam um baixo índice de migração partidária e são menos eficientes nas atividades parlamentares clássicas, pois confere maior peso ao clientelismo nas suas atividades (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; AMES, 2003; POWER, 2000). Nesta discussão, o foco central recairá sobre os índices de migração partidária e as práticas clientelísticas, o que poderá ser mais bem observado pelas propostas de emendas ao orçamento.

Nas entrevistas realizadas com prefeitos, ao perguntar sobre a importância da estrutura e a ‘marca’ do partido como determinante para se ganhar uma eleição, as respostas foram convergentes no seguinte sentido: a marca do partido é importante como forma de demarcar linhas ideológicas entre os candidatos, e até mesmo para

delimitar a quem ‘ajudar’ (como por exemplo no trabalho de conseguir recursos para os municípios, que somente se dá entre deputados e prefeitos de partidos aliados na região. Assim, deputados do PFL não se dispõem a ‘ajudar’ prefeitos do PT ou do PCdoB e vice-versa). Todavia, como foi frisado nas entrevistas o que importa, e parece ser determinante, é o trabalho pessoal desenvolvido pelo candidato ao longo de sua carreira política.

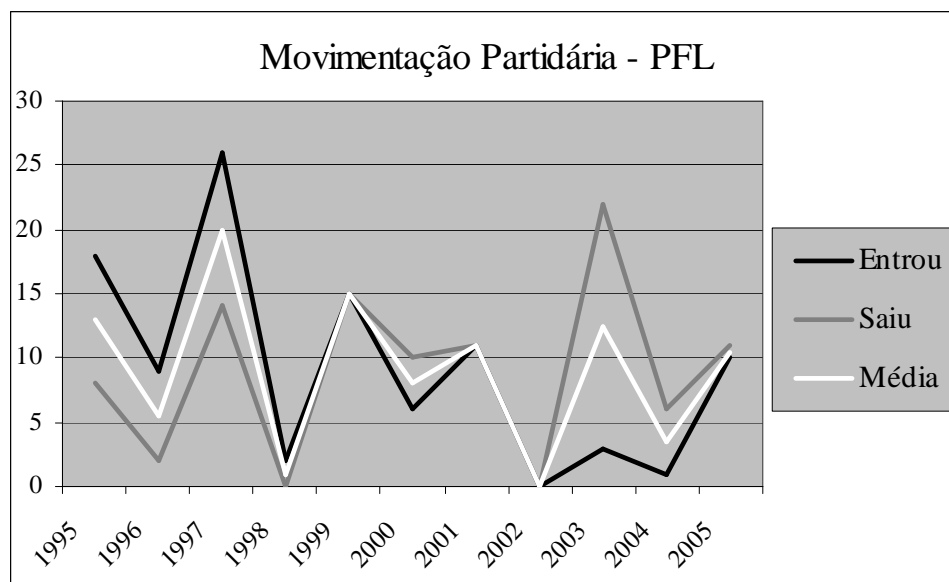
Um outro aspecto a ressaltar é a ‘dobradinha’. Pela legislação eleitoral vigente, um candidato a deputado federal pode financiar a campanha eleitoral de um candidato a deputado estadual, e em troca recebe o apoio deste na campanha. Assim, a imagem de um candidato a deputado estadual é vinculada a de um federal. Este recurso é largamente utilizado, conforme entrevista, pelo deputado Roberto Balestra. Ele informou que em algumas cidades a eficiência deste recurso chega a quase 100%, ou seja, o total de votos dado ao deputado estadual, com quem realizou a ‘dobradinha’, chega a ser o mesmo total de número de votos recebidos por ele. Todavia, a ‘dobradinha’ não é feita exclusivamente por candidatos do mesmo partido, basta que estejam na mesma coligação eleitoral.

Porém, nota-se que entre estes deputados existe um maior grau de fidelidade partidária se comparar com os deputados novatos. Uma das explicações está em que sendo estes deputados, em sua maioria, caciques políticos e líderes partidários há uma exigência fundamental para a sua permanência no partido, como afirma Carey e Shugart (1995),

aqueles que controlam o acesso ao partido no nível distrital, contudo, tem um interesse na qualidade da reputação partidária. As carreiras dos líderes partidários dependem do destino eleitoral coletivo do partido, ao contrário dos políticos individuais. Se uma coerente sigla partidária beneficia o partido coletivamente dentro de um distrito, então os líderes

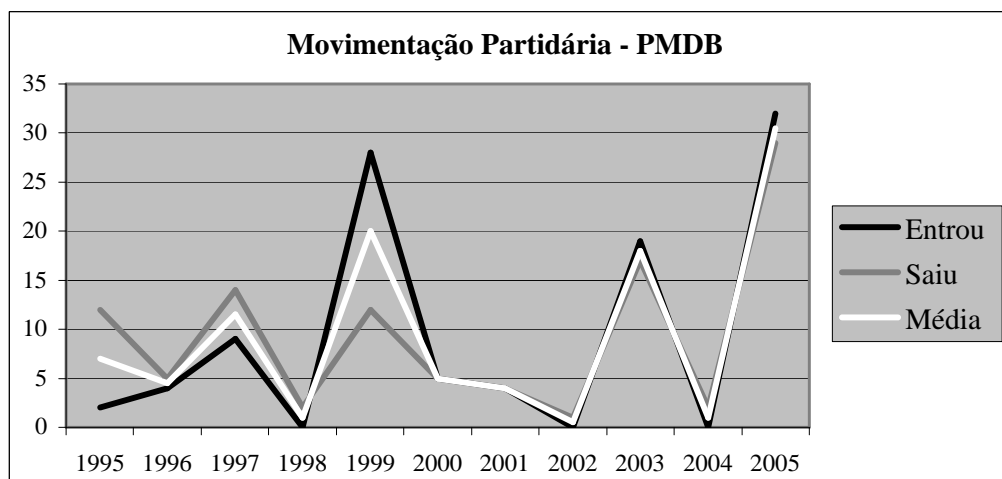
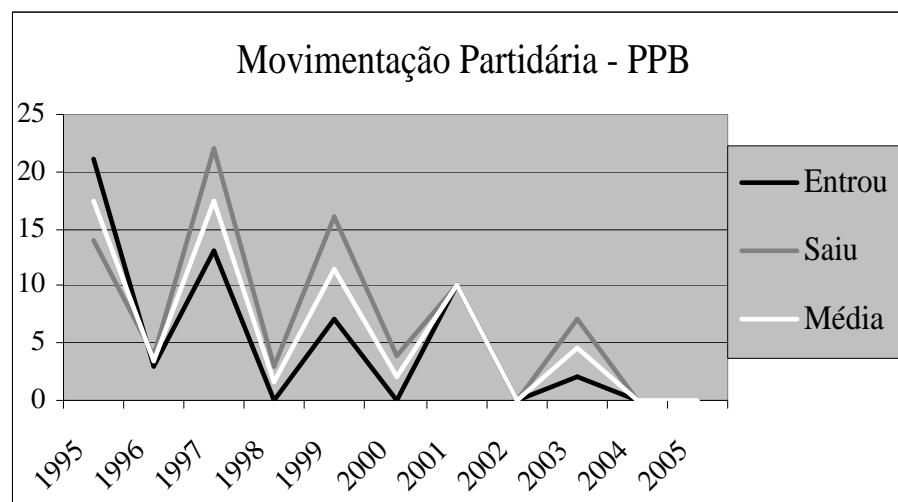
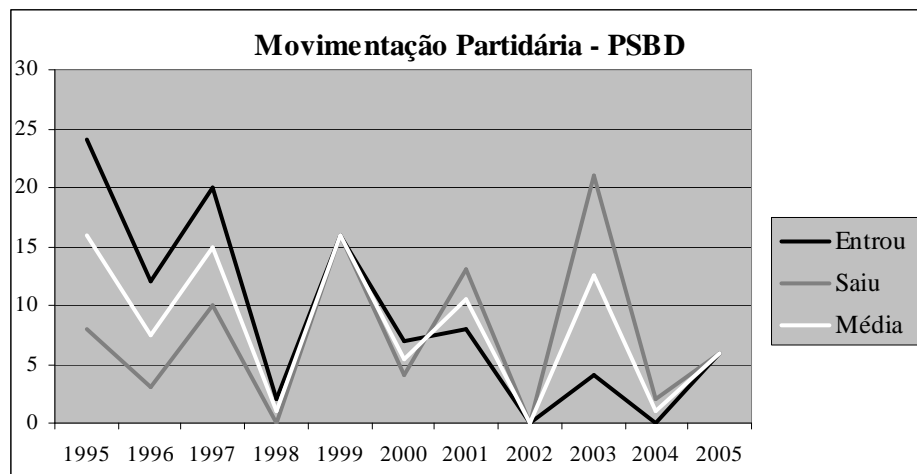
têm interesse em desencorajar ações independentes dos políticos *
(CAREY; SHUGART, 1995: 419 – 420).

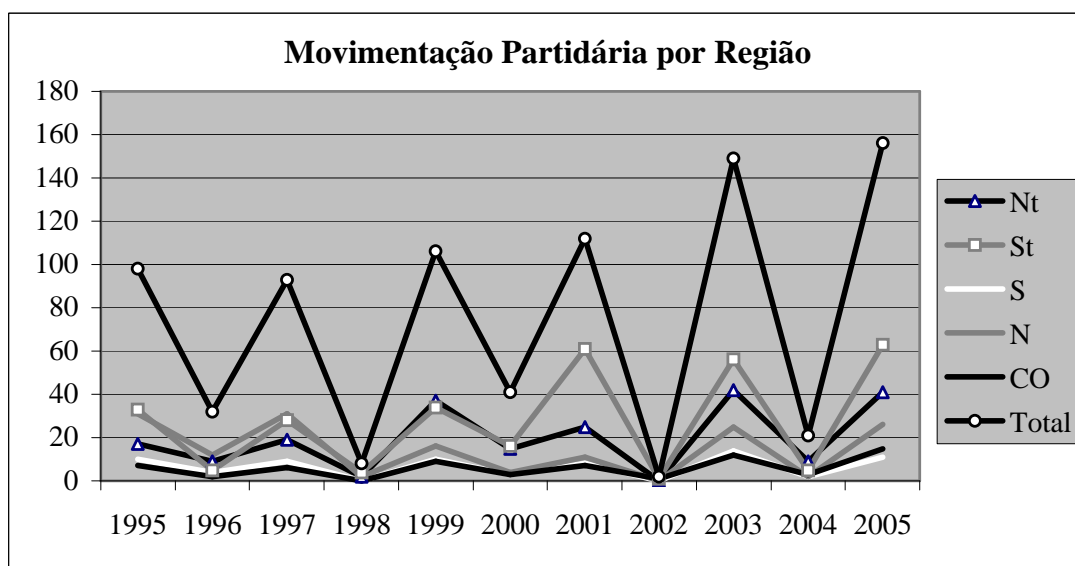
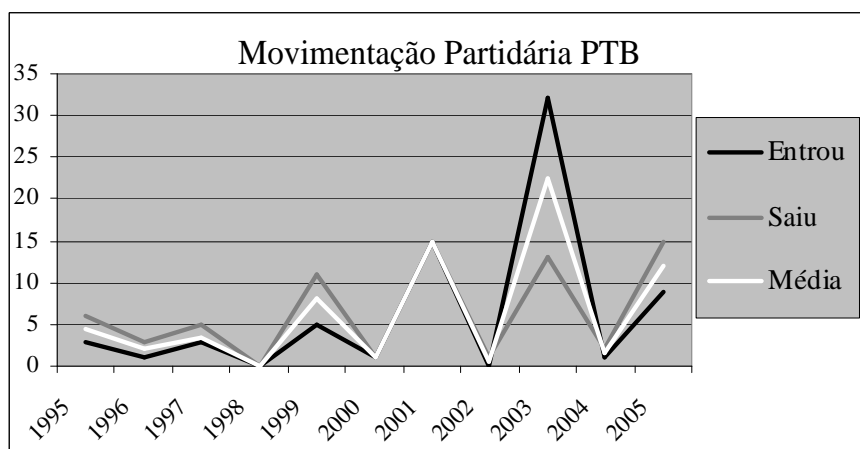
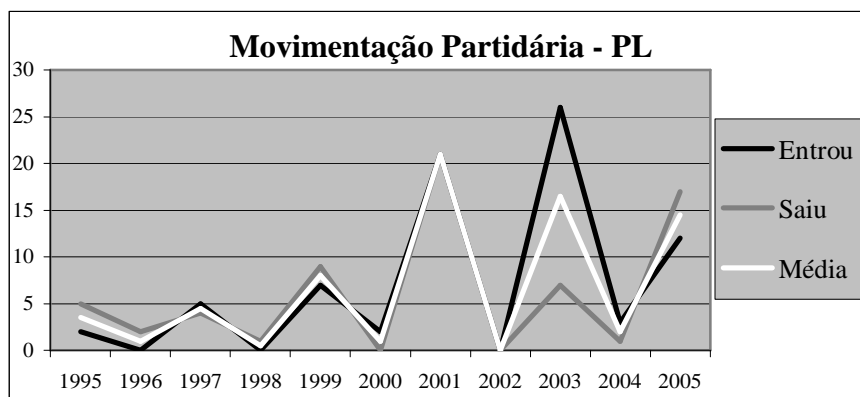
Assim, como aponta André Marengo dos Santos (2001), a maioria das migrações partidárias ocorre dentro do mesmo bloco ideológico. Desta forma, entre 1994 e 1996, o PFL recebeu muitos migrantes de partidos pequenos e conservadores. Já o PSDB, entre 1994 e 1998, primeiro mandado do Presidente Fernando Henrique Cardoso, engordou sua base, principalmente oriundos do PMDB e de membros da bancada do Nordeste. O PMDB até 1998, tinha um quadro recrutado dentro do partido, padrão este que se inverteu após esta data, o mesmo padrão seguido pelo PT. Tais dados estes que podem ser verificados nos gráficos, que representam a movimentação partidária de deputados com mais de quatro mandatos consecutivos e dos partidos que apareceram na pesquisa. Os partidos de esquerda como PT e PCdoB, não tiveram variações significativas, apenas um deputado saiu do PT e migrou para o PCdoB.



Fonte: Secretária Geral da Mesa (SGM), elaboração da autora.

* (T.A).





Em geral os gráficos apontam para uma grande movimentação nos anos de 1998 e 2002. A explicação se deve ao fato de aqueles anos ter sido anos eleitorais, quando essa movimentação tipicamente se intensifica. No PFL, podemos ver que no período de 1996 – 1998 houve uma grande movimentação, caminhando para uma estabilidade no período de 1999 – 2002, e após esta data houve uma perda acentuada entre os anos de 2003 – 2004, período que o partido situou-se na oposição. O PSDB, opositorista no período de 2002 - 2006, segue os padrões do PFL. Já o PMDB registrou um grande aumento entre os anos de 1999 – 2001, acompanhado por um leve declínio no ano seguinte e depois um acentuado aumento dos anos de 2003 a 2005. O PMDB é um partido não-ideológico, uma facção dele apoia o governo Lula outra não. Assim, este aumento acentuado pode ser em grande medida explicado pela participação do PMDB no governo.

O PPB, herdeiro do Arena, hoje PP, vem sofrendo um decréscimo paulatino em seus quadros, que migram, em sua maioria ou para o PFL ou para o PSDB³². O PL, entre os anos de 1996 a 2000, exigia uma ligeira estabilidade em seus quadros, padrão que foi alterado mais acentuadamente a partir de 2002 com um grande acréscimo em seus quadros, tendo como principal explicação o fato do PL compor o governo comandado pelo PT. O PTB também acompanha esse padrão.

É significativo que o PT não tenha sofrido grandes variações no tamanho de seu quadro, após 2002, já que no governo esperava-se um inchaço dos seus quadros. Isto não ocorreu por duas razões. Em primeiro lugar, pelo fato de o PT ser um partido ideológico e ter um alto controle sobre o recrutamento de seus membros, o que fez com que os adesistas fossem absorvidos pelos partidos aliados como o PL e o PMDB. E em

³² Até mesmo Delfim Netto, um dos fundadores do PPB, retirou-se dos quadros do partido indo para o PMDB.

segundo lugar, e mesmo após um forte ‘racha’ no partido nos primeiros anos de governo, que reduziu seus quadros significativamente. Esta diminuição não apareceu nos gráficos pelo motivo de estes deputados (com mais de quatro mandatos consecutivos) ocuparem altos postos do governo ou do partido, portanto não saindo do partido quando se verificou o conflito.

Na movimentação partidária por região, observa-se uma estabilidade no Sul, no Centro-oeste e no Norte, com uma maior movimentação nas regiões Nordeste e Sudeste. Esta maior movimentação já era esperada, pois são estas as regiões que contribuem com o maior número de deputados com mais de quatro mandatos consecutivos, além de serem estes os que mais compõem com o governo, necessitando desta movimentação para acomodar os seus interesses diante dos interesses do governo.

É importante notar também a maior contribuição do PFL e da bancada do Nordeste para os dados gerais. O PFL representa 35,5% dos deputados e os políticos oriundos no Nordeste representam quase a metade 47%, já a composição direita e Nordeste representa 29% do total. Uma explicação para estes dados, pode ser buscada na forma com que a política no Nordeste é realizada altamente arraigada com a forma de fazer tradicional, refletindo bem o ditado popular que é ouvido nesta região, “política se aprende em casa”. Isto vem a corroborar os dados apresentados por Celina Souza (1991) de que na Bahia 40% dos deputados têm um parente (da mesma geração ou da geração anterior) exercendo cargo político. Em São Paulo este fato só ocorre em 5% dos casos.

Assim, sendo, em geral estes políticos são dominantes na sua região, tendo já um eleitorado relativamente fiel, e herdado, e que vota em políticos de uma determinada família, ou apadrinhados por esta. Diferentemente do que ocorre em São Paulo, onde os

distritos são compartilhados com outros candidatos, o que limita suas possibilidades de reivindicar os créditos pelos benefícios trazidos para a cidade, de modo que ‘adular’ os líderes (caciques), não faz o menor sentido. Assim, a dominância de partidos como PFL, PMDB e PSDB e da bancada do Nordeste está associada a maior cooperação entre os participantes de modo a angariar recursos para a sua região, como afirma Barry Ames (2003),

os deputados dominantes tendem a ser do tipo tradicional, com carreiras baseadas ou na influência do predomínio regional de suas famílias ou com pactos fechados com caciques dispersos geograficamente (muitas vezes no campo) e capazes de aliciar blocos de eleitores. O sucesso eleitoral desses candidatos exige que eles tragam projetos públicos para beneficiar seus intermediários locais (AMES, 2003: 273).

Estas asserções vêm ao encontro daquelas feitas por Timothy Power (2002) de que os políticos oriundos dos partidos Arena/PDS, como o PFL e PPB³³, ligados à base de sustentação do governo militar têm um comportamento distorcido do ideal de atuação parlamentar. Estes políticos na nova democracia, socializados nas práticas de clientelismo e ao acordo com o Executivo, tenderam a resistir ao fortalecimento do Congresso Nacional. Assim, dedicavam menos esforços ao fortalecimento dos partidos, eram menos atuantes nas práticas parlamentares tradicionais e mais envolvidos nas práticas clientelista com a máquina do Estado, e como aponta a tese weberiana sobre políticos socializados em instituições fracas, que “eles podem retornar a práticas antidemocráticas na ausência de sérias responsabilidades políticas, que eles mostraram lealdades às instituições, e que as instituições em questão são as que irão sofrer longas consequências como resultado destes fatores” * (POWER, 2002: 142). Assim, em um período em que houve uma expansão do Executivo, sufocando as atividades

³³ O PMDB não é originário do antigo Arena/PDS, mas sim da oposição branda ao regime autoritário, MDB. Todavia, mesmo não sendo diretamente oriundo deste partido, também foi ‘socializado’ nas práticas do clientelismo.

* (T.A).

parlamentares em si os políticos optaram por aderir a práticas não monopolizadas do governo, como o clientelismo³⁴ e que já no sistema democrático perpetuaram-se, assim,

os incentivos para o clientelismo individualista não operaram uniformemente na classe política. Estímulos clientelistas foram mais fortes entre aqueles que apoiaram os militares e se beneficiaram do privilegiado acesso aos recursos do Estado, e mais fraco entre aqueles que – excluídos dos círculos de poder e patronagem – por vez devotaram suas energias ao ativismo oposicionista [ao governo militar] • (idem: 19).

Desta forma, um caminho para verificar a veracidade destas considerações é analisar o que propõe os deputados, pesquisados aqui, nas emendas ao orçamento nacional.

3.5.1 – Emendas ao orçamento.

É notório que comparando a outros países, os parlamentares brasileiros não procuram manter uma carreira longa dentro do Poder Legislativo. Em muitos casos este cargo é utilizado como um mais um degrau a ser alcançado em sua carreira política. Portanto, as práticas clientelistas são um meio de garantir uma maior longevidade para a sua carreira política, não exclusivamente no Legislativo. Neste sentido, como afirma David Samuels (2002), os deputados brasileiros têm uma ambição progressiva (*progressive ambition*), sendo que suas carreiras em muito de construir boas relações entre os atores políticos do seu Estado. E por isso, estes sofrem uma forte pressão para privilegiar as questões regionais em detrimento às nacionais. O Executivo por sua vez, estimula a proposição de emendas individuais que superam a previsão orçamentária como mecanismo de barganha dentro do jogo político, para ter seus projetos de lei aprovados. Os deputados, que por sua vez, fazem parte da coalizão do governo beneficiam-se deste jogo, que apesar dos recursos serem pequenos, são suficientes para

³⁴ Esta asserção vai ao encontro daquelas realizadas por Francis Hagopian (1996).

•(T.A).

garantir o seu êxito eleitoral e sua sobrevivência política (PEREIRA; MUELLER, 2002). Assim, o próprio jogo político estimula os parlamentares a propor emendas com benefícios restritos, que por seu turno são armas de política de clientela. Como podemos acompanhar nos gráficos a seguir que representam em quais áreas estão concentradas as emendas aprovadas ao orçamento dos deputados pesquisados na 51ª Legislatura (1998 – 2002)³⁵.

Direita	2000	2001	2002	2003	Total	%
infra-est urbana	3	18	8	10	39	11,70%
infra-est habit	13	4	3	11	31	9,30%
infra-est saúde	41	24	13	20	98	29,40%
infra-est hídrica	17	4	3	1	25	7,50%
infra-est esporte	6	3	5	1	15	4,50%
infra-est universit	1	1	1	1	4	1,20%
san básico	9	6	3	12	30	9%
defesa civil	4	5	2		11	3,30%
desenv rural	1			2	3	0,90%
proj cultural		1	2		3	0,90%
prot ambiental	2	1			3	0,90%
desp rios e nasc	2				2	0,60%
atend pes defic	4	3	2	8	17	5,10%
atend pes idosa	2	1	4	1	8	2,40%
atend criança/ad	3	8	5	8	24	7,20%
at pes carentes	1	1		3	5	1,50%
ambulância	5	2	3		10	3%
ass. Pioneiras Sociais	1	1	1	1	4	1,20%
Total	115	83	55	79	332	100%

Fonte: COFF/CD, CONORF/SF, PRODASEN, elaboração da autora.

³⁵ Vale ressaltar que no primeiro ano de cada legislatura o orçamento vigente é o da legislatura passada, daí ser o período orçamentário da 51ª Legislatura de 2000 a 2003.

CENTRO	2000	2001	2002	2003	Total	%
infra-est urbana	9	15	18	15	57	18,20%
infra-est habit	4	1	3	1	9	2,90%
infra-est saúde	21	11	15	30	77	24,60%
infra-est hidr�ica	7	2	5	4	18	5,70%
infra-est esporte	7	10	10	7	34	11%
infra-est turismo			1	2	3	0,95%
san básico	9	10	5	8	32	10,22%
defesa civil	3	6	2		11	3,50%
desenv rural			8		8	2,50%
desenv sustent�vel			2	2	4	1,30%
proj cultural			2		2	0,63%
prot ambiental	2	1			3	0,95%
atend pes defic	1			1	2	0,63%
atend pes idosa	2	2	2	1	5	1,60%
atend crian�a/ad	20	3	6	1	30	9,60%
at pes carentes		1	1	2	4	1,30%
ambul�ncia			2	8	10	3,20%
ass. Pioneiras Sociais	1	1	1	1	4	1,30%
Total	86	63	83	83	313	100%

Fonte: COFF/CD, CONORF/SF, PRODASEN, elabora  o da autora.

ESQUERDA	2000	2001	2002	2003	total	%
infra-est urbana	2	4	3	7	16	16,30%
infra-est habit	3			1	4	4%
infra-est saúde	2	8			10	10,20%
infra-est hidr�ica	15	9	6	5	35	35,70%
infra-est universit�			1		1	1,02%
san básico	1		1		2	2,04%
defesa civil	1				1	1,02%
desenv rural		5		2	7	7,14%
proj cultural	2				2	2,04%
prot ambiental			1		1	1,02%
atend pes defic	1				1	1,02%
at pes carentes	1				1	1,02%
ass. Pioneiras Sociais		1	1	1	3	3,06%
Tribunal Penal Intern	1				1	1,02%
capacitação RH saúde	2	2			4	4,08%
a���es saúde família	2	1			3	3,06%
camp ed DST/AIDS		1			1	1,02%
proj cultural UNE		1	1	1	3	3,06%
manut est Antártica				1	1	1,02%
telecom pop carentes				1	1	1,02%
Total	33	32	14	19	98	100%

Fonte: COFF/CD, CONORF/SF, PRODASEN, elaboração da autora

É importante notar que questões como melhoria da estrutura urbana, construção de viadutos, pavimentação de avenidas, e como melhoria da estrutura de saúde, assistência financeira a determinados hospitais filantrópicos, por exemplo Santas Casas, e também construção e ampliação de hospitais, são as questões primordiais para os deputados. Vale notar algumas diferenças entre as emendas aprovadas individualmente pelos deputados, divididas por blocos ideológicos. O primeiro é a valorização das questões habitacionais pela direita (9,3%), contra apenas 2, 9% do centro e 4% da esquerda. Isto em muito reflete as práticas de construção de casas por multirão, doações de lotes, característicos de políticos clientelistas que no geral tendem a refletir positivamente nas eleições futuras do deputado.

Já, saneamento básico não houve grande discrepância entre o bloco da direita (9%) e o do centro (10,22%). Todavia, este quesito tem uma percentagem muito pequena no bloco da esquerda (2,04%). Por outro lado, este bloco tem uma percentagem alta, comparativamente, quanto a estrutura hídrica (35,7%) que reflete ou construção de poços artesianos, ou medidas de contenção de enchente ou melhorias das vias hídricas. Neste caso, a alta percentagem se deve a construção de poços artesianos proposto pelo deputado Haroldo Lima do PCdoB/BA, que só no ano de 2000 foram quatorze emendas, deste deputado, aprovadas com este fim. Por outro lado, há na direita (3%) e no centro (3,2%) uma preocupação com compras de ambulâncias, fator este que não aparece na lista da esquerda. Padrão este também seguido por infra-estrutura em esportes, que na maioria é construção de estádios esportivos, onde a direita tem 4,5% e o centro com 11%, fator este que não aparece na lista da esquerda. Nestas questões o que chama a atenção são propostas orçamentárias individuais com amplo impacto nacional, como a implementação do Tribunal Penal Internacional, manutenção do Projeto Antártida, além

de incentivos financeiros para projetos culturais da UNE³⁶. O que estes quadros no geral refletem é o alto estímulo que o deputado tem em propor projetos orçamentários com benefícios restritos e com custos dispersos, não importando a sua posição ideológica, porém é observado que estes estímulos são maiores nos deputados da direita e do centro do que da esquerda. A explicação para esta situação reflete uma característica dos partidos de esquerda: eles são urbanos e ideológicos. Desta forma, os eleitores destes partidos ao votarem em seus candidatos não o fazem tendo como principal influência os benefícios trazidos por estes deputados à sua região, pelo contrário em geral os fatores que influencia o voto estão mais localizados no trabalho legislativo do parlamentar, a sua posição frente a formulação de políticas públicas e nas questões econômicas.

Todavia, há uma prioridade para as emendas coletivas sobre as emendas individuais. Os deputados federais podem propor emendas de até 2 milhões de reais, já a bancada estadual pode propor emendas de mais de 200 milhões. Além disso, como ressaltou Eugênio Glegianne Diretor da Consultoria do Orçamento, as propostas individuais são todas aprovadas, o que não significa que serão executadas, já as de bancada nem todas são aprovadas, mas conforme a bancada trabalhar coesa, fazendo frente ao Executivo e barganhando com ele, têm maiores probabilidades de ser executada. E mesmo que as emendas individuais sejam executadas, não sai no Diário Oficial o nome do deputado como seu proponente, isto para respeitar o princípio da impessoalidade da administração pública. O que não impossibilita do deputado chamar para si a responsabilidade de ter levado o benefício para o município (municípios onde não há predomínio de uma liderança, não raro mais de um deputado se apresenta como o responsável pelo recurso).

³⁶ Estes projetos culturais foram propostos por deputados do PCdoB, partido que mais notoriamente dá sustentação política e financeira aos projetos da UNE.

A liberação de emendas ao orçamento foi vastamente utilizada pelo Executivo como forma de negociação de suas proposições e reformas frente ao Legislativo. Um caso foi a reforma da previdência implantada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, em 1996 que após muita negociação foi aprovada em 1998, muito diferente da proposta inicial do governo. E nestas negociações táticas de liberação de verbas como mudar o voto de deputados foi largamente utilizado (*Jornal do Brasil*, 22/03/ 1996). Além disso, negociações com bancadas, como a ruralista e a nordestina, também foram articuladas. Foram utilizadas também negociações com governadores (basicamente liberação de verbas e renegociação da dívida) para que estes pressionassem a sua bancada para votar unida a favor do Executivo (*Jornal de Brasília*, 22/03/1996). E segundo o então governador do Ceará, Tasso Jereissati (PSDB), principal aliado do governo FHC no Nordeste deu a entender que não havia outra alternativa para a negociação. E conforme o governador “o governo não adotou, mas recorreu ao fisiologismo. Da maneira como as coisas estão sendo conduzidas em nosso sistema político, é praticamente impossível, nas circunstâncias atuais, fazer valer algum projeto sem um pouco dessa prática” (*Jornal do Brasil*, 26/03/1996).

A pressão dos governadores sobre sua bancada também é intensa³⁷. Estas emendas têm um caráter abrangência mais regional, onde os benefícios serão aproveitados por mais de um município. E em geral não têm um município específico que irá receber o benefício, e cabe esta decisão aos governadores. E, “uma vez nas mãos do governador, o governo federal perde a influência sobre a destinação dos fundos; o governador pode distribuir os fundos de acordo com critérios políticos.” * (SAMUELS, 2002: 327). E conforme Samuels, o deputado, por ter ambições progressivas, consegue

³⁷ Para saber mais sobre a atuação dos governadores na esfera federal, ver Abrúcio. (1998). *Os Barões da Federação*.

* (T.A)

recursos para o estado, o que não só representa um maior reforço na base como também conquista maior poder político com o chefe político regional. Assim, no nível estadual é reproduzido o que ocorre no nível nacional, a cadeia de dependências mútuas e de trocas de favores torna-se institucionalizada pelo sistema político centrado na busca por recursos que, em sua maioria, beneficiam o reduto eleitoral do parlamentar de modo a lhe fortalecer e consequentemente, fortalecer os seus aliados políticos.

CONCLUSÃO

Iniciei este trabalho com as seguintes perguntas: como é possível (ou se é possível) consolidar instituições democráticas em um contexto em que valores conservadores e práticas da política tradicional são ainda profundamente arraigados? E: como a sobrevivência de arranjos políticos tradicionais em cenários modernizantes não conseguiu solapar de todo este mesmo processo de modernização das instituições políticas?

O problema aqui discutido é, arranjos políticos informais como de clientelismo, troca de favores, fisiologismo, tomados como instituições, podem tornar-se um entrave no fortalecimento da democracia no Brasil. Enfim, discutir a permanência de valores conservadores em contexto democrático, tendo como estudo empírico o Congresso Nacional. Ao longo deste trabalho chego a seguinte conclusão: o clientelismo persiste no atual cenário, firmado em marcos democráticos, não só porque é uma receita de sucesso eleitoral, mas principalmente porque há uma aceitação natural, deste sistema de trocas, entre os participantes da relação clientelista. E, como foi observado no capítulo primeiro, a relação de troca clientelista não só faz sentido, como também dá sentido à democracia. Neste sistema, o clientelismo não é capaz de desarticular a instituição democrática justamente porque este faz parte dela.

Sem incentivos, tanto econômicos quanto morais, para se preocupar com o bem-comum, resta ao cidadão voltar-se para as questões mais pertinentes ao seu mundo individual, ao mesmo tempo em que é estimulado e estimula uma lógica de custo-benefício, altamente racional, em suas escolhas políticas. Desta forma, a convivência entre democracia e clientelismo em um marco institucional moderno torna-se possível

por também se adaptar a ele e daí retirar suas forças. Assim, é por meio das trocas eleitorais, do acesso à burocracia e aos recursos do Estado que o clientelismo vai se firmando como mais uma instituição política brasileira.

Todavia, o sucesso deste arranjo não teria a sua eficiência se não houvesse incentivos informais, sócio-culturais, que lhe desse aporte. Foi neste no sentido de delimitar esta cadeia de incentivos que estruturei o segundo capítulo. Desta forma, trabalhando o clientelismo como resíduo, a preocupação que os políticos dão à manutenção de sua clientela é algo que advém de séculos em nosso ‘fazer’ política e que se perpetua no presente, mesmo que agora adaptado a uma outra realidade. E de modo a compreender melhor estes incentivos acerquei-me de teorias microsociais e neo-institucionalistas. Assim, a história, os valores estimulados e valorizados pela sociedade, a trajetória política também foram variáveis observadas na análise.

Portanto, quando há necessidade de buscar recursos nas instituições do Estado, tem-se muitas vezes as redes de clientela agindo e estimulando o personalismo, na medida em que o mandatário age como um intermediário entre o poder público e o cliente, transformando o que deveria ser um direito do cidadão em favores pessoais. O problema encerra-se na incapacidade de geração de estímulos para o estabelecimento de uma cultura política capaz de criar um ambiente propício para o desenvolvimento ao respeito às leis de direito civil, que tem por princípio a garantia do tratamento igualitário. Isso porque, as relações pessoais são de tal forma fortes e aceitas que ultrapassam as fronteiras legais.

O clientelismo tem como uma das suas principais características a capacidade de reduzir as incertezas geradas por comportamentos imprevisíveis e, dada a sua eficiência de dirimir os conflitos, apresenta uma durabilidade relativa. O clientelismo é, então,

promessas futuras de ajuda mútua, que molda e limita o comportamento dos atores, diminuindo as incertezas, e tendendo, assim, a se institucionalizar.

Como a literatura sobre este tema aponta, o sucesso destes arranjos e o que garante a sua sobrevivência é a manutenção do acesso controlado aos canais que disponibilizam recursos entre os diferentes mercados institucionais que o oferecem, particularmente entre o centro e periferia. Para ser eficiente e garantir o acesso restrito aos recursos, mantendo as trocas clientelísticas, este controle deve ser dominado por uma coalizão de elites que se reconhecem nos diferentes níveis da estrutura social.

Assim sendo, como forma de verificar empiricamente estas asserções, analisei uma elite política dentro do Congresso Nacional (que por si só já é uma elite) que são os deputados federais com mais de quatro mandatos consecutivos, ou seja, que tiveram sua permanência na Casa, renovada de 1987 até 2003, contabilizando cerca 10% dos deputados federais. O fator chave para a escolha deste objeto de estudo deu-se pela constatação das altas taxas de renovação da Câmara dos Deputados, que em uma pesquisa organizada por Wanderley Guilherme dos Santos (2002) aponta para uma taxa média de 53% no período de 1991 a 2002. A pergunta que surge diante deste quadro é: como esta minoria de deputados conseguiu garantir a sua reeleição consecutivamente por um período tão longo? Ou seja, que fatores incidiram como determinantes para a sua permanência na Casa?

As respostas para todas as perguntas até aqui levantadas obtiveram o seu enquadramento quando do desenrolar da pesquisa que incluiu um levantamento dos principais conceitos e definições sobre o clientelismo, assim como um levantamento teórico, com auxílio tanto do aporte da ciência política, sociologia e antropologia sobre a importância da cultura para o desenvolvimento e sustentação das instituições políticas,

e principalmente com o auxílio das entrevistas, com prefeitos, deputados federais, servidores públicos, e levantamento de dados quantitativos na Câmara dos Deputados.

Uma das principais conclusões obtidas foi que os deputados conseguiram manter-se no poder graças à detenção de tecnologia política capaz de manipular e articular os arranjos institucionais intra muros no Congresso Nacional, por serem também articuladores de estratégias clientelísticas que favorecem as suas bases eleitorais e graças a sua vinculação com os prefeitos, deputados estaduais e acesso nos Ministérios.

A grande constatação é de que as trocas clientelísticas bem sucedidas são uma garantia de sucesso político, que para tanto não dependem da estrutura do partido ou do posicionamento geográfico do agente político. E é este o fator que também garante a sobrevivência das trocas clientelísticas em um marco institucional moderno: esta é capaz de adaptar-se ao novo marco institucional legal e dele tirar proveito para a sua permanência no jogo político.

BIBLIOGRAFIA

ABRÚCIO, Fernando Luiz. (1998). **Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec.

ALBUQUERQUE, Guilherme. (1985). Da Crise do Governo à Crise do Presidencialismo. In: MOÍSES. J. (org.). **Dilemas da Consolidação da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra.

AMES, Barry. (1995). "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress". In: **The Journal of Politics**, v.57, n.2, may, pp. 324 – 343.

_____. (2002). Party Discipline in the Chamber of Deputies. In: MORGENTERN. S; NACIF. B. (ed.). **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. (2003). **Os Entraves da Democracia no Brasil**. São Paulo: FVG.

AMIM, Samir. (1973). **Neocolonialism in West Africa**. London: Penguin.

_____. (1980). **Class and Nation**. New York: Monthly Review Press.

AMORIN NETO, Octávio. (1998). **Of Presidents, Parties and Ministers: cabinet formation and legislative decision – making under separation of power**. PhD. Dissertation, University of California, San Diego.

_____. (2002). Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil. In: MORGENTERN. S; NACIF. B. (ed.). **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press.

_____; SANTOS, Fabiano. (2003). “O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros”. In: **Dados**, v. 46, n. 4, pp. 661 – 698.

ARENDT, Hannah. (2000). **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 10ª.

ARNOLD, Douglas. (1990). **The Logic of Congressional Action**. New Haven & London: Yale.

ARTURI, Carlos. (2001). “O Debate Teórico sobre Mudança de Regime Político: o caso brasileiro”. In: **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, n.17, nov.

AVELAR, Lúcia; LIMA, Fernão Dias de. (2000). “Lentas mudanças: O Voto e a Política Tradicional”. In: **Lua Nova**, n. 49, pp. 195 – 223.

AVELINO FILHO, George. (1994). “Clientelismo e Política no Brasil: revisitando velhos problemas”. In: **Novos Estudos CEBRAP**, n. 38, março, pp. 225 – 240.

BARFIELD, Thomas (ed). (1997). **The Dictionary of Anthropology**. Oxford: Blackwell Published.

BENDIX, Reinhard. (1996). **Construção Nacional e Cidadania: Estudos de nossa Ordem Social em Mudança**. São Paulo: Edusp.

BEZERRA, Marcos. (1999). **Em Nome das ‘Bases’: política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

BOBBIO, Norberto. (1986). **O Futuro da Democracia – Uma Defesa das Regras do Jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 6ª ed.

BOSCHI, Renato. (2002). O Executivo e a Construção do Estado no Brasil: do desmonte da Era Vargas ao novo protecionismo regulatório. In: VIANNA, L. (org.). **A Democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ.

BOUDON, R. (2003). **Dicionário crítico de sociologia**. São Paulo: Ática, 2ª ed.

CARNOY, Martin. (1988). **Estado e Teoria Política**. Campinas: Papirus, 2ª ed.

CAREY, John; SHUGART, Mathew. (1995). “Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas”. In: **Electoral Studies**, v. 14, n. 4, pp. 417 – 439.

CARVALHO, José Murilo. (1997). “Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo. Uma discussão conceitual”. In: **Dados**, n.2, v.40.

_____. (2003). **A Construção da Ordem: a elite imperial. Teatro de Sombras: a política imperial**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CASTRO SANTOS, Maria Helena de. (1997). Governabilidade, Governança e Democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo – legislativo no Brasil pós-Constituinte. In: **Dados**, v. 40, n. 3, pp. 335 – 376.

CINTRA, Antônio Octávio. (1974). “A Política Tradicional Brasileira: uma interpretação das relações entre o centro e a periferia”. In: **Cadernos de Ciência Política**. Belo Horizonte: UFMG.

_____. (2002). “Avaliando o Governo FHC: dois aspectos”. In: **Cadernos Aslegis**, Brasília, v. 6, n. 18, pp. 47 – 57, set/dez.

COSTA PINTO, L. de A. (1949). **Lutas de Família no Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional (coleção Brasileira).

CASTORIADIS, Cornelius. (1982). **A Instituição Imaginária da Sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

COX, Gary; MCCCUBBINS, Mathew. (1993). **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Berleley: University of California Press.

_____; MORGENSTERN, Scott. (1995). The Incumbency Advantage in Multimember Districts: Evidence from the U.S. States. In: **Legislative Studies Quarterly**, v. 20, n. 3, august, pp. 329 – 349.

_____. (1997). **Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems**. Cambridge: Cambridge University Press.

CHUBB, Judith. (1982). **Patronage, Power and Poverty in Southern Italy: a tale of two cities**. New York: Cambrigde University Press.

CUCHE, D. (1999). **A noção de cultura nas ciências sociais**. São Paulo: EDUSC.

DAMATTA, Roberto. (2000). **O que Faz o brasil, Brasil?.** Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 12^a.

DAHL, Robert. 2005. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 2^a ed.

DINIZ, Eli. (1982). **Voto e Máquina Política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

DOWNS, Anthony. (1999). **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Edusp.

DUVERGER, Maurice. (1957). **Los Partidos Políticos**. México: Fondo de Cultura Económica.

EISENSTADT, S.N; RONIGER. L. (1984). **Patrons, clients and friends: interpersonal relations and the structure of trust in society**. New York: Cambridge University Press.

ELSTER, Jon. (1999). “A Possibilidade da Política Racional”. In: **RBCS**, v. 14, n. 39, fev.

FAORO, Raymundo. (1998). **Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro**. São Paulo: Globo.

FAUSTO, Boris. (2003). **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 11^a ed.

FERNANDES, Florestan. (1981). **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI. Fernando. (1995). Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989 – 1994. In: **Dados**, v. 38, n. 3, pp. 497 – 524.

_____. (2001). **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. São Paulo: FGV; FAPESP, 2^aed.

FLEISCHER, David. (1977). A Bancada Federal Mineira (1945 – 1975). In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 45, julho.

_____. (2000). Reforma Política e Financiamento das Campanhas Eleitorais. In: **Os Custos da Corrupção**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

FOX, Jonathan. (1994). "The difficult transition from clientelism to citizenship. Lesson from Mexico". In: **World Politics**, v.46, n. 2.

FRANK, André. (1978). **Dependent Accumulation and Underdevelopment**. New York: Monthly Review Press.

_____. (1980). **Crisis in the World Economy**. New York: Holmes and Meir Publishers.

GAY, Robert. (1998). "Rethinking Clientelism: Demands, discourses and practices in contemporary Brazil". In: **European Review of Latin American and Caribbean Studies**, December, pp. 7 – 24.

GEDDES, Barbara. (1994). **The Politician's Dilemma: building state capacity in Latin American**. Berkeley: University of California Press.

GEERTZ, Clifford. (1989). **A Interpretação das Culturas**. Rio de Janeiro: Koogan.

GODBOUT, Jacques. (1999). **O Espírito da Dádiva**. Rio de Janeiro: FGV.

GODELIER, Maurice. (2000). **O Enigma do Dom**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

GÓES, Walder; CAMARGO, Aspácia. (1984). **O Drama da Sucessão, e a Crise do Regime**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

GRAHAM, Richard. (1997). **Clientelismo e Política no Brasil no Século XIX**. Rio de Janeiro: UFRJ.

GRAZIANO, Luigi. (1978). Center-periphery Relations and the Italian Crisis. In: KATZENSTEIN, Peter; GRAZIANO, Luigi (eds). **Territorial Politics in Industrial Nations**. New York: Praeger, pp. 290 – 326.

HAGOPIAN, Frances. (1996). **Traditional politics and regime change in Brazil**. New York: Cambridge University Press.

HARRINSON, Lawrence. (2002). Por que a Cultura é Importante. In: HARRINSON. L; HUNTINGTON. S (org). **A Cultura Importa: os valores que definem o progresso humano**. Rio de Janeiro; São Paulo: Record.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. (2005). **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 26ªed.

HUNTINGTON, Samuel. (1991). **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman: University of Oklahoma Press.

_____; CROZIER, M; WATANUKI. J. (1975). **The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission**. New York: New York University Press.

LAMOUNIER, Bolívar (org). (1990). **De Geisel a Collor: um balanço da transição**. São Paulo: Sumaré.

_____. (org). (1991). **A Opção Parlamentarista**. São Paulo: Sumaré.

LEVI, Margaret. (1991). “Uma Lógica da Mudança Institucional”. In: **Dados**, n. 34, pp. 79 – 99.

LIMONGI, Fernando. (2005). Prefácio. In: DAHL. Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 2ª ed.

LINZ, Juan. (1990). "Transitions to Democracy". In: **The Washington Quarterly**. Washington, n. 3, v. 13, pp. 143 – 164.

LIJPHART, Arendt. (2003). **Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

LOWNDES, V. (2002). Institutionalism. In: MARSH; STOKER (eds). **Theory and methods in political science**. London: Palgrave Macmillan, 2º ed.

LOWRY, Robert. (1999). Foundation Patronage Toward Citizen Group and Think Tanks: Who Gets Grants? In: **The Journal of Politics**, n. 3, v. 61, august.

MAINWARING, Scott. (1995). Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy. In: _____; SCULLY. T.(ed.). **Building Democratic Institutions: party systems in Latin American**.

_____; SAMUELS, David. (1997). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. (1999). **Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil**. Stanford: Stanford University Press.

MARAVALL, José Maria. (2003). **El Control de los Políticos**. Madrid: Taurus.

MARSHALL, Thomas. (1967). **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar.

MARTINS, Luciano. (1985). **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MELO, Marcus André. (1997). “O Jogo das Regras: a política da Reforma Constitucional de 1993 – 1996”. In: **RBCS**. São Paulo, n. 33, pp. 63 – 85.

MILLS, Wright. (1981). **A elite do poder**. Rio de Janeiro, Zahar, 4ª ed.

MITCHELL, Willian; SIMMONS. Randy. (2003). **Para Além da Política – Mercados, Bem-estar Social e o Fracasso da Burocracia**. Rio de Janeiro: Topbooks.

MOÍSES, José Álvaro (org.). (1985). **Dilemas da Consolidação da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra.

Dilemas da Consolidação Democrática no Brasil. in: **Lua Nova**, n. 16.

MONCLAIRE, Stéphane. (2001). “Democracia, Transição e Consolidação: precisões sobre conceitos bestializados”. In: **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, n.17, pp. 61 - 74, nov.

MAUS, Marcel. (2003). Ensaio sobre a Dádiva: formas e razão da troca nas sociedades arcaicas. In: _____. **Sociologia e Antropologia**. São Paulo: Cosac e Naify, pp. 183 – 314.

NICOLAU, Jairo. (1997). Notas sobre os Quatros Índices mais Utilizados nos Estudos Eleitorais. In: LIMA, O. B. de (org). **O Sistema Partidário Brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, pp. 313 – 320.

NOHLEN, Dieter. (1994). **Sistemas Electorales y Partidos Políticos**. México: Fondo de Cultura Económica.

NOVAES, Carlos. (1994). Dinâmica Institucional da Representação: individualismo e partidos na Câmara dos Deputados. In: **Novos Estudos CEBRAP**, n.38, março, pp.99 – 147.

NORTH, Douglass. (1993). **Instituciones, Cambio institucional y desempeño económico**. Ciudad del Mexico: Fondo de Cultura Económica.

NUNES, Edson. (1999). **A Gramática Política do Brasil – Clientelismo e Insulamento Burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2ª ed.

PARETO, Vilfredo. (1984). Tratado de Sociologia Geral. In: RODRIGUES. José (org). **Vilfredo Pareto – Sociologia**. São Paulo: Ática.

PATEMAN, Carole. (1992). **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. O que é que o Reeleito Tem? Dinâmica político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. In: **Dados**, v. 44, n. 2, pp. 133 – 172.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. (2002). Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. In: **Dados**, v. 45, n. 2, pp. 265 – 301.

PESSANHA, Charles. (2002). O Poder Executivo e o Processo Legislativo nas Constituições Brasileira. In: VIANNA. L. (org.). **A Democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. (2002). Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen (eds). **Political Science: the state of the discipline**. New York/ London: W.W.Norton, pp. 693 – 721.

POWER, Timothy. (2002). **The Political Right in Postauthoritarian Brazil: Elites, Institutions, and Democratization**. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.

PUTNAM, Robert. (2002). **Comunidade e Democracia: a experiência italiana**. Rio de Janeiro: FGV, 3ª ed.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. (1969). **O Mandonismo Local na Vida Política Brasileira: da Colônia à Primeira República**. São Paulo: Instituto de Estudos Brasileiros.

RODRIGUES, Leôncio. (2002). **Partidos, Ideologia e Composição Social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados**. São Paulo: Edusp.

RONIGER, L.; GÜNES-AYATA. (1994). **Democracy, clientelism and civil society**. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. (1999). **Do Contrato Social**. São Paulo: Nova Cultura, (coleção os Pensadores).

SAES, Décio. (1996). “Democracia e capitalismo no Brasil: balanço e perspectivas”. In: **Revista de Sociologia e Política**, v. 6, n.7, pp. 129-148.

SAMUELS, David; ROSENBLUM, Marc; MAGAR, Eric. (1998). On the Absence of Centripetal Incentives in Double-member Districts. In: **Comparative Political Studies**, v. 31, n. 6, pp. 714 – 739.

_____. (2002). Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barrelling in Brazil. In: MORGENSTERN. S; NACIF. B. (ed.). **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press.

SANTOS, André dos. (2001). Sedimentalização de Lealdade Partidária no Brasil. In: **RBCS**, n. 45, v. 16, fevereiro.

SANTOS, Fabiano. (1995). Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil. In: **Dados**, n. 3, v.38, pp. 459 – 496.

_____. (1997). Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. In: **Dados**, n.3, v.40.

SANTOS, M^a. Helena de Castro. (1997). “Governabilidade, Governança e Democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente”. In: **Dados – Revista de Ciência Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, pp. 335 – 376.

SANTOS. Wanderley (org). (2002). **Votos e Partidos Almanaque de Dados Eleitorais: Brasil e outros países**. Rio de Janeiro: FGV.

SARTORI, Giovanni. (1994). **A Teoria da Democracia Revisitada. Volume I – O Debate Contemporâneo**. São Paulo: Ática.

SCHWARTZMAN, Simon. (1988). **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 3^a ed.

SHEWDER, Richard. (2002). Os Mapas Morais, Presunções do 'Primeiro Mundo' e os Novos Evangelistas. In: HARRINSON. L; HUNTINGTON. S. **A Cultura Importa: os valores que definem o progresso humano**. Rio de Janeiro; São Paulo: Record.

SHUMPETER, Joseph. (1984). **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

SOUZA, Celina. (1991). **Políticas Públicas Baianas: análise e perspectiva**. Salvador: Universitária Americana.

SOUZA, Jessé. (2001). A Ética Protestante e a Ideologia do Atraso Brasileiro. In: _____(org.). **O Malandro e o Protestante: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira** Brasília: Ed. UnB.

_____. (2001). Democracia e Personalismo para Roberto DaMatta: descobrindo nossos mistérios ou sistematizando nossos auto-enganos? In: _____(org). **Democracia Hoje: novos desafios para teoria democrática contemporânea**. Brasília: UnB.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. (1976). **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1939 a 1964)**. São Paulo: Alfa-Ômega.

OLSON, Mancur. (1999). **A Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: Edusp.

TAVARES, José Antônio. (1994). **Sistemas Eleitorais na Democracia Contemporâneas: teoria, instituições, estratégias**. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

TRINDADE, Héglio. (1985). Bases da Democracia Brasileira: lógica liberal e *práxis* autoritária. In: ROUQUIÉ. A; LAMOUNIER. B; SCWARCZ. J (orgs). **Como Renascem as Democracias**. São Paulo: Brasiliense.

TOCQUEVILLE, Alexis. (1969). **Democracia na América**. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

VAZ, Lúcio. (2005). **A Ética da Malandragem: no submundo do Congresso Nacional**. São Paulo: Geração Editorial.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO. M^a Alice Rezende. (2000). República e civilização brasileira. In: BIGNOTTO. Newton (org). **Pensar a República**. Belo Horizonte: UFMG.

VIANA, Oliveira. (1999). **Instituições Políticas Brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal (coleção Biblioteca Básica Brasileira).

WEBER, Max. (1999). **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 14^a ed.

_____. (2000). **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 10^a ed.

WEFFORT, Francisco. (1980). **O Populismo na Política Brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2^a ed.

_____. (1985). Incertezas na Transição na América Latina. In: MOÍSES. J. (org.). **Dilemas da Consolidação da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra.

WITTMAN, Donald. (1999). **O Mito do Fracasso da Democracia – Por que as Instituições Políticas são Eficientes**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

WOLF, Eric. (2004). **Antropologia e poder**. Trad. Pedro Soares. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Editora Unicamp.

ANEXOS

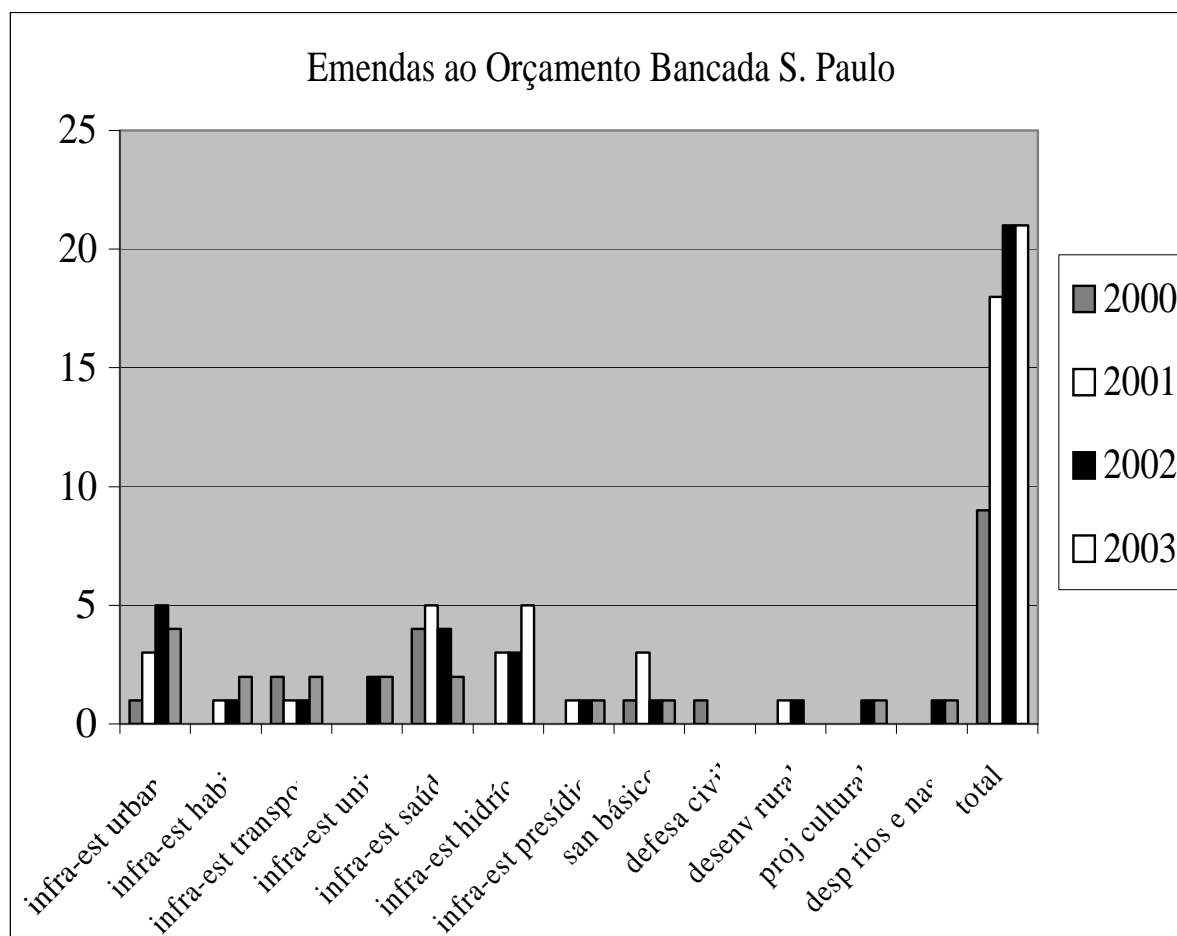
A tabela abaixo mostra a relação de número de deputados com mais de quatro mandatos consecutivos divididos por partidos e Estados.

PARTIDOS X ESTADO

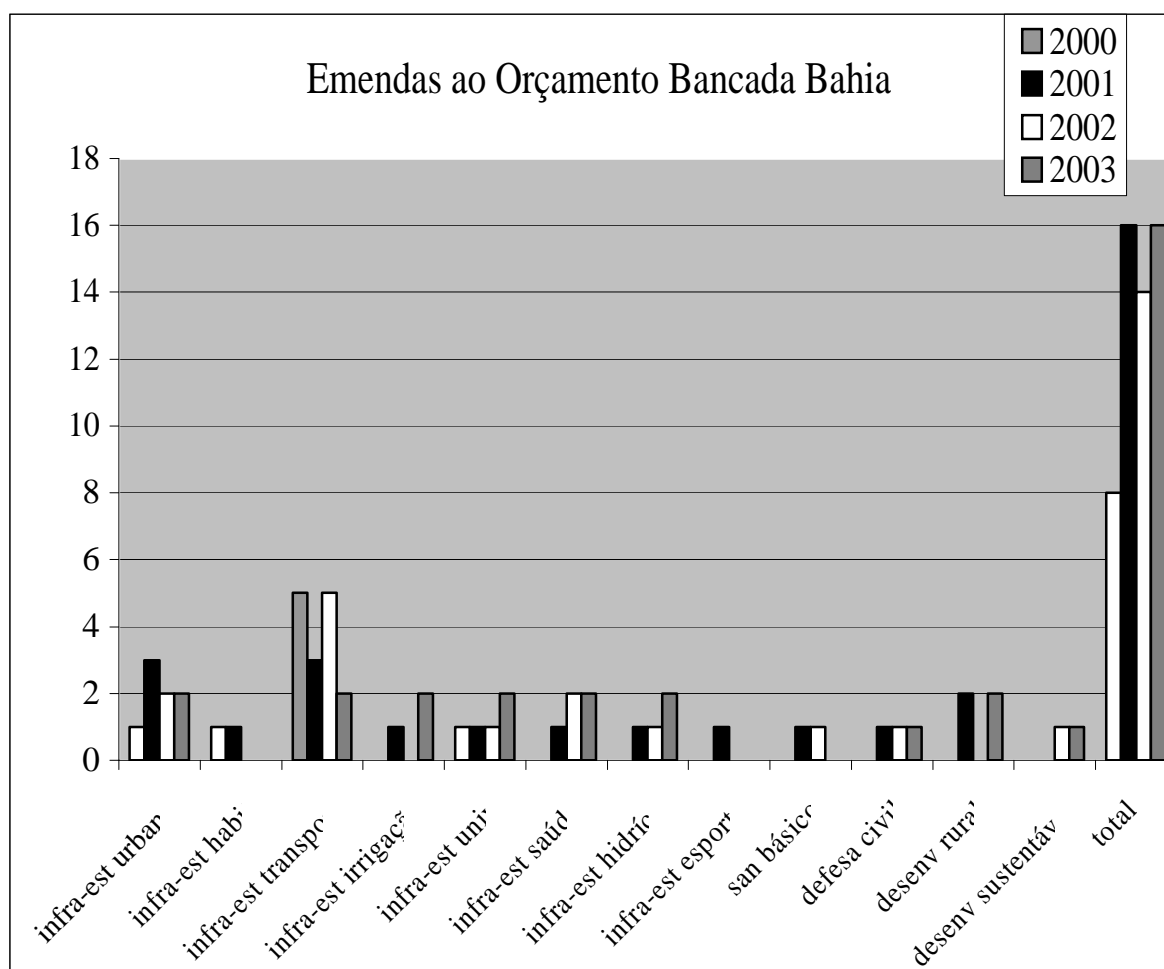
	PFL	PPB	PSDB	PMDB	PTB	PT	PCdoB	PST	PDT	PV	TOTAL
RS		1				1					2
SC				1							1
PR			1	1							2
SP	1	2		1	2	2					8
RJ	3	2			1				1		7
MG	2	1	1			1		1			6
ES				1							1
BA	4		1	3	1		1				10
SE		1									1
RN	1	1									2
PI	3										3
PE	3	1		1							5
AL	1										1
CE			1								1
MA	3									1	4
GO		1									1
DF		1									1
TO			1	1							2
PA		1									1
TOTAL	21	11	5	10	4	4	1	1	1	1	59

Fonte: BANDEP (Banco de Dados de Biografias dos Deputados)

ANEXO II

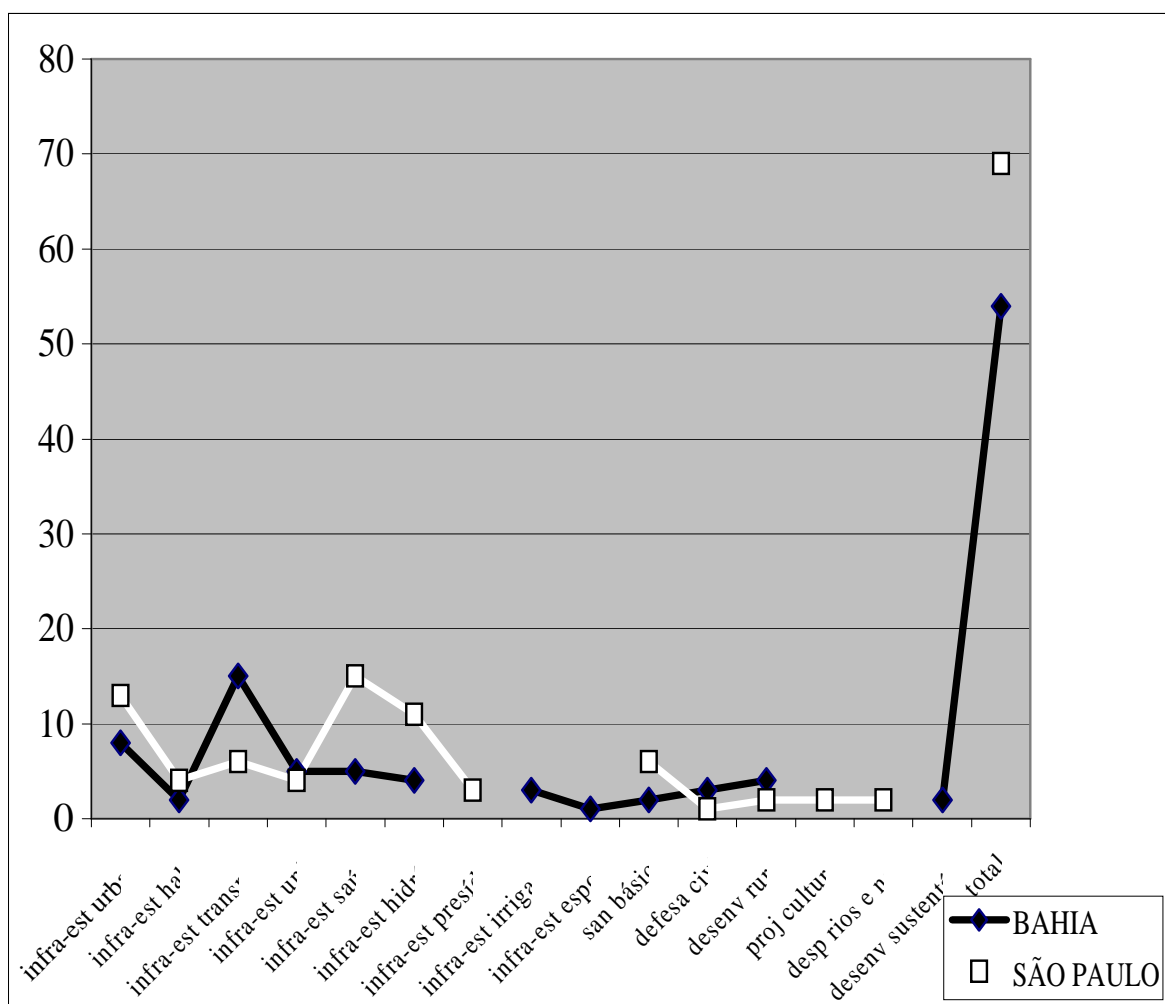


ANEXO III



ANEXO IV

EMENDAS AO ORÇAMENTO BAHIA X SÃO PAULO



ANEXO V

Roteiro das perguntas:

As perguntas seguiram o roteiro descrito abaixo. O que não impediu que outras perguntas fossem feitas.

- Quais os fatores que o senhor acredita que foram mais decisivos para a sua permanência na Casa?
- A marca e a estrutura do partido foram determinantes na sua carreira?
- Em qual região se localiza a sua base eleitoral?
- Como o senhor expõe à sua base suas ações como parlamentar?
- É importante ter uma ‘boa’ relação com os ministérios, governador e prefeitos para conseguir levar benefícios para sua região?
- A antigüidade é um fator determinante para facilitar esta relação?
- É comum ouvir que deputados federais são despachantes de prefeitos. O senhor concorda?
- Em geral, quais os fatores que lhe influenciam ao propor uma emenda ao orçamento?
- O que uma proposta de emenda precisa ter para ser executada, e não somente aprovada?

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.